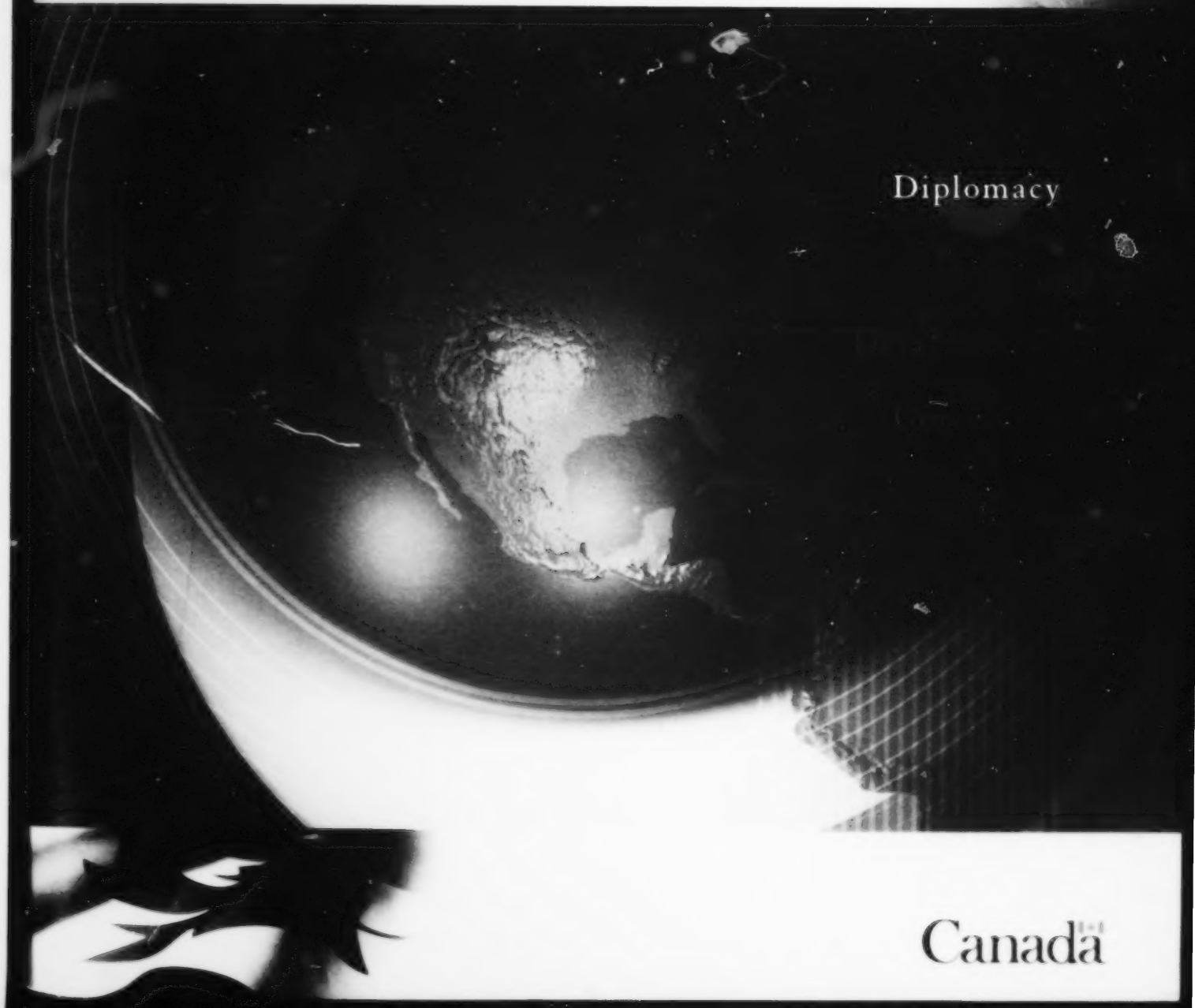
Government of Canada / Gouvernement du Canada

CANADA'S INTERNATIONAL POLICY STATEMENT

A Role of Pride and Influence in the World

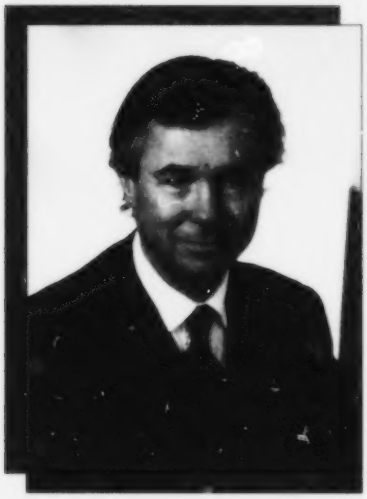
DIPLOMACY



Canada

MESSAGE FROM THE MINISTER

106-00727/



I am pleased to present this document describing how Foreign Affairs will support Canada's International Policy Statement.

I see Canada's foreign policy as an outward expression of our society. Our experience of building one voice from many cultures, many peoples and two official languages (with many more widely spoken) defines us as a country. These are the ingredients of our international personality.

In an early 21st century marked chiefly by the impact of globalization, Canada's international personality is more important than ever. Our responsibility to protect and preserve the values and interests of our own citizens requires us to be a responsible global citizen.

Foreign Affairs has an important contribution to make in this effort. Our focus will be on providing leadership with respect to Canada's international priorities and on ensuring Canadians continue to receive high-quality consular and other services.

Our priorities include the management of our relations with the United States, which are key to the security and prosperity of Canadians. Globally, we intend to pursue a new multilateralism that emphasizes effective global governance, to strengthen Canada's regional networks and to reconfigure our representation abroad to reflect the shifting distribution of global power and influence.

I am pleased to note that Foreign Affairs has received additional resources to help carry out its core responsibilities. This will enable us deploy more diplomats abroad, to respond more quickly to crises and to pursue an active public diplomacy program that ensures Canada is better heard, seen and understood.

I look forward to hearing from Canadians and to having an ongoing dialogue on how Canada can be a valued and valuable player in world affairs.

The Honourable Pierre Pettigrew
Minister of Foreign Affairs

Canada's International Policy Statement is available on-line at
www.international.gc.ca

For additional copies, please contact:

Enquiries Services (SXGI)
Department of Foreign Affairs and International Trade
125 Sussex Drive
Ottawa, Ontario
K1A 0G2

Tel.: 1 800 267-8376 (in Canada) or (613) 944-4000
Fax: (613) 996-9709
TTY: (613) 944-9134
E-mail: enqserv@international.gc.ca

ISBN 0-662-68934-8
Catalogue No. FR4-4/2005

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2005

CANADA'S INTERNATIONAL POLICY STATEMENT

A Role of Pride and Influence in the World

DIPLOMACY

TABLE OF CONTENTS

WHY FOREIGN POLICY MATTERS TO CANADIANS 1

OUR PRIORITIES 2

MAKING A DIFFERENCE: THE NEW DIPLOMACY 2

NEW CAPACITIES 2

A STRATEGY FOR OUR NORTH AMERICAN PARTNERSHIP 4

PARTNERSHIP WITH THE UNITED STATES 4

MODERNIZING CANADA-U.S. SECURITY 5

COOPERATING ON SHARED GLOBAL OBJECTIVES 6

ENVIRONMENTAL PARTNERSHIP 6

GETTING OUR MESSAGE ACROSS 6

ENHANCING RELATIONS WITH MEXICO 8

ADVANCING OUR ARCTIC GOALS 8

BUILDING A MORE SECURE WORLD 9

FAILED AND FRAGILE STATES: THE NEW CHALLENGE 9

COUNTERTERRORISM AND ORGANIZED CRIME 13

WEAPONS OF MASS DESTRUCTION: COMBATTING PROLIFERATION 13

HUMAN SECURITY: RENEWING CANADIAN LEADERSHIP 14

GLOBAL ISSUES: PROMOTING A NEW MULTILATERALISM 15

PROMOTING DEMOCRACY THROUGH GOOD GOVERNANCE, HUMAN RIGHTS PROTECTION AND RESPECT FOR DIVERSITY 16

PROMOTING SUSTAINABLE DEVELOPMENT 17

SUPPORT FOR GLOBAL DEVELOPMENT AND HEALTH 18

STREAMLINING AND MODERNIZING CANADA'S MULTILATERAL DIPLOMACY 19

STRENGTHENING CANADA'S OVERSEAS NETWORKS 22

EUROPE 23

ASIA PACIFIC 24

LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN 25

MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA 26

SUB-SAHARAN AFRICA 27

TRANSFORMING FOREIGN AFFAIRS 29

FOREIGN AFFAIRS TODAY: A SNAPSHOT 29

CHANGING THE WAY WE DELIVER FOREIGN POLICY 30

REBUILDING POLICY CAPACITY AND PROMOTING COHERENCE 30

A STRENGTHENED GLOBAL PRESENCE 31

STRUCTURAL CHANGES AND AN ENHANCED TOOLKIT 32

BETTER SERVICE FOR CANADIANS 33

CONCLUSION 34

WHY FOREIGN POLICY MATTERS TO CANADIANS

Canadians have a growing stake in international developments. The food we eat, the air we breathe, and our health, safety, prosperity and quality of life are increasingly affected by what happens beyond our borders. At the same time, much of what we have accomplished at home enables us to contribute to a better world. Though of value in itself, this too is in our interest. A world that is peaceful and prosperous, in which democracy and respect for human rights flourish, is a world of opportunity for Canada and for Canadians.

Our choice is clear: we must be globally active if we are to create the society we want at home. But the anchor for our international reach remains in North America. Not only is this our neighbourhood; our chief partner, the United States, is also the sole superpower, whose role often determines success or failure on issues of concern to us. We cannot take our long-standing relationship with the United States for granted, nor our relationship with Mexico. We must ensure that our approach enables us to work with the United States and Mexico so that North America itself is globally competitive and continues to contribute to international security, prosperity and democratic, sustainable development.

Adaptation is not confined to our international policy. Because the distinction between domestic and international is less meaningful, when we think of international policy we must also think of the domestic implications. The SARS outbreak highlighted how deeply, widely and quickly an international problem can affect our society, from health to the economy. New policy must consider closely the growing links between what occurs inside and outside our borders, on issues from immigration and human capital development, to fisheries, agriculture and national defence.

If the issues are increasingly interwoven, so too must be Canada's strategies for addressing them. We need greater coordination among the many programs and players in government involved with international issues, and modernization of our international instruments. We will have to work harder in government, and with Canadians, to ensure that we break down silos and promote a coherent, visible Canadian approach, backed with sufficient resources to take action and to get our messages across clearly. This will help to ensure that Canada remains influential on issues of concern in an increasingly competitive world.

Therefore, the sustainability and success of our international policy depends on both leadership by the Government and the active involvement of Canadians. The Government is committed to protecting and advancing the global citizenship of all Canadians, but it cannot be done without their strong involvement.

In the future, the Minister of Foreign Affairs will provide periodic updates that assess recent developments and look ahead, in light of the priorities set out in this document.

OUR PRIORITIES

MAKING A DIFFERENCE: THE NEW DIPLOMACY

Canada is well regarded internationally for its strong diplomatic vocation and active participation in today's international forums. From External Affairs Minister Lester Pearson's Nobel Peace Prize-winning role in the creation of peacekeeping, to the Ottawa Convention banning anti-personnel mines, to our central role in establishing the International Criminal Court, Canada has helped show leadership on major global issues.

Today, with so many new actors on the international stage, and facing new global challenges, from state failure to environmental sustainability or energy security, effective diplomacy is more important than ever. To be successful, our foreign policy requires more than good intentions, creative ideas or reliance on a solid reputation. It needs focus and resources. Unfortunately, while we have had a record of success, there has been an erosion in our foreign policy assets within the broader context of restoring financial health to the Government as a whole.

Our strategy is to develop a diplomacy that is adapted to a globalized world. This "new diplomacy" will reflect the fact that our domestic and international priorities are increasingly interconnected and that success demands building wide and flexible networks at home and abroad to foster innovative partnerships. The Government has already, in Budget 2005, taken important steps to reinvest in Canada's diplomatic role internationally.

Within the context of the new diplomacy, Foreign Affairs will focus on four policy priorities:

- **fostering the North American Partnership**, by supporting the revitalization of our partnership with the United States and expanding cooperation with Mexico, exploring trilateral initiatives, and devoting renewed attention to the Arctic;
- **making a distinctive contribution to Canada's efforts to help build a more secure world**, in particular with regard to failed and fragile states, counterterrorism and organized crime, the proliferation of weapons of mass destruction (WMD) and human security;
- **promoting a new multilateralism** that emphasizes global responsibilities, and a reformed multilateral system that tackles major global issues, including the environment and health, by putting results ahead of process;
- **realigning bilateral relationships and building new networks** (beyond North America) key to both our interests and values, taking into account the rise of major new players.

NEW CAPACITIES

In order to deliver on these policy priorities, Foreign Affairs will renew its capacity through re-allocation of existing resources and through the development of new strategies and instruments. The Department will:

- provide improved consular, passport and other services to Canadians, and improved security of identification documents, reflecting the greater need to help ensure the security and safety of Canadians as they play a more active international role;
- increase policy capacity, to better anticipate emerging issues and provide leadership in forging a government-wide response;
- complete an internal restructuring and consolidation of Foreign Affairs, including a more focused North America branch, a global issues branch concentrating on multilateral reform, more strategic management of bilateral relations and international security, and a stronger emphasis on strategic foreign policy development and public diplomacy;
- establish a Stabilization and Reconstruction Task Force (START) to ensure that there is longer-term planning for early responses to international crises and that the required government skills and expertise are at the ready;
- develop new program capacity, including a $100-million Global Peace and Security Fund, to provide security assistance to failed and fragile states, as well as resources for post-conflict stabilization and recovery;

- strengthen its field presence, particularly in regions of growing interest to Canada (such as Asia), and improve capacity in key third languages such as Mandarin and Arabic; and
- pursue a more robust and aggressive public diplomacy strategy, to ensure that Canada's voice and ideas are clearly heard and understood, enabling us to build the coalitions we need to achieve our goals.

Foreign Affairs will also cooperate more closely with other key partners, including federal departments with international interests, Parliament, the provinces and territories, as well as Canadian citizens. Our objective will be to renew Foreign Affairs' role as the interpreter, integrator and chief advocate of Canada's overall international effort, helping to ensure a single, coherent Canadian approach to world affairs.

A STRATEGY FOR OUR NORTH AMERICAN PARTNERSHIP

A new basis for more effective cooperation was established when the leaders of Canada, the United States and Mexico signed in March 2005 the *Security and Prosperity Partnership of North America*. It calls for mutual action on security, prosperity and quality of life, and builds on the *Canada-U.S. Joint Statement on Common Security, Common Prosperity and a New Partnership in North America* and the *Canada-Mexico Partnership*, both agreed to in 2004. The Security and Prosperity Partnership will allow Canada, the United States and Mexico to respond to a changing world through new initiatives to enhance our common security and increase the strength and competitiveness of our economies. It also seeks to deepen our cooperation with respect to the quality of life of North American citizens, through improved stewardship of the environment, food safety, and protection from infectious disease. The Security and Prosperity Partnership sets out a workplan and minister-led working groups, which have been tasked to provide initial reports to leaders by June 2005.

In support of this continental framework, Foreign Affairs will take steps to strengthen the bilateral relationships with the United States and Mexico, and growing trilateral cooperation among the three countries. At the same time, Foreign Affairs will put renewed emphasis on the promotion of our Arctic sovereignty and circumpolar cooperation goals.

PARTNERSHIP WITH THE UNITED STATES

With our shared geography, and extensive economic, security and people-to-people ties, no two countries

Canadian Diplomatic Representation in North America

A STRATEGY FOR OUR NORTH AMERICAN PARTNERSHIP

THE NAFTA ZONE

Total Population: 425 million (U.S. – 68%, Mexico – 24%, Canada – 8%)

Trade: NAFTA, with a GDP of $17.1 trillion (US$12 trillion), represents 34% of the world's GDP

Trade Composition: U.S. – 88% of NAFTA GDP; Canada – 7%, and Mexico – 5%

Investment: Canadian investment in the U.S. – $92 billion; U.S. investment in Canada – $152 billion

have more interests in common than do Canada and the United States. While each faces unique challenges, we must also recognize that the continent is becoming more inter-dependent and that we are equally affected by global issues. The time has come for us to explore how we can better cooperate to deal with the challenges posed by globalization.

Within the Canada-U.S. context, Foreign Affairs will pursue the following priorities:

- modernizing our security relationship, taking into account the evolving threats facing North America;
- identifying issues where Canada and the United States can cooperate on shared objectives globally;
- promoting further environmental cooperation; and
- getting our messages across more effectively, including through the Secretariat in our Washington Embassy.

MODERNIZING CANADA-U.S. SECURITY

Under the recent agreements with the United States, one of the key objectives is the need to ensure the coherence and effectiveness of our continental security arrangements. These will build on the model of cooperation developed under the 2001 Smart Borders Declaration and the security framework described in Canada's 2004 National Security Policy, which sets out an integrated strategy and action plan for current and future threats.

Specific Initiatives

In collaboration with partner departments, Foreign Affairs will focus on:

- *Counterterrorism*: In 2002, Canada and the United States entered into an Agreement on Security Cooperation, which established a Bi-National Planning Group to develop coordinated contingency planning to respond to crisis scenarios, including potential terrorist attacks and natural disasters within North America. We will continue work in this Group and other processes to enhance coordination of cross-border law enforcement and counterterrorism programs; strengthen links between Canada's Integrated Threat Assessment Centre and the U.S. National Counter-Terrorism Center; build a 21st century border, pushing it outwards to interdict threats before they reach North America, while expediting the movement of low-risk people and goods; collaborate to secure shared critical infrastructure, including transportation, energy and cybernetic and communications networks; and improve the security of Canadian and U.S. passports by implementing biometric identifiers.
- *NORAD*: The North American Aerospace Defence Command (NORAD) agreement represents close to half a century of cooperation between Canada and the United States in the defence of the continent. The NORAD agreement is due for renewal in 2006. NORAD's success, based on its ability to adapt to new threats, is a testament to the value of our bilateral defence relationship, a relationship that allows both nations to pursue common security goals while respecting sovereignty. We will build on this foundation by exploring with the United States new ways in which we can enhance continental security. Canada confirmed its commitment to the bi-national command in August 2004 by amending the NORAD Agreement so that its missile warning capabilities, which have been in place for 30 years, would be made available to U.S. commands responsible for missile defence. The Government

will further develop Canada-U.S. cooperation in other areas, involving other departments, including cooperation on maritime security as set out in the Defence document, and with regard to border issues, led by Public Safety and Emergency Preparedness.

COOPERATING ON SHARED GLOBAL OBJECTIVES

As international events increasingly affect North America, there are new opportunities for pursuing common global objectives. In many cases, we may wish to follow distinct but complementary paths, based on the different strengths of each country. For example, Canada and the United States already take this approach toward the stabilization, reconstruction and democratization of Afghanistan. Foreign Affairs will seek to promote continental collaboration on a number of key issues for Canada.

Specific Initiatives

Foreign Affairs will pursue Canada-U.S. cooperation with regard to:

- the transformation of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) to enable it to play a more effective role in peace support operations and counterterrorism;
- the reinforcement of democracy and other shared objectives of the Summit of the Americas process;
- the development of new multilateral mechanisms, such as the proposed Peacebuilding Commission for the United Nations;
- the need to better address new health threats, including infectious diseases; and
- control of the proliferation of weapons of mass destruction (WMD).

ENVIRONMENTAL PARTNERSHIP

Canada-U.S. environmental cooperation dates back to the early 20th century, with the signing of the treaties on migratory species and the creation of the International Joint Commission (IJC), which is responsible for boundary water management. The North American Agreement on Environmental Cooperation, concluded at the same time as NAFTA, established trilateral cooperation with the United States and Mexico. Today, we face new challenges, and there is a need to modernize our common approach. Foreign Affairs will, in close cooperation with key federal partners such as Environment Canada, as well as provincial and municipal authorities, seek new opportunities to strengthen continental cooperation in this area.

Specific Initiatives

- build on well-established Canada-U.S. relationships in air quality, and in water quantity and in quality, and strengthen cooperation on invasive species, chemicals management, climate change and Earth observation. Efforts will be undertaken to promote the clean and efficient use of energy resources, including initiatives in clean coal and renewable energy; and
- enhance the way in which these environmental partnerships are complemented by trilateral Canada-U.S.-Mexico engagement.

GETTING OUR MESSAGE ACROSS

Foreign Affairs has taken steps to bolster Canada's profile when pursuing our priorities south of the border. In addition to the Secretariat in our Washington Embassy, our Enhanced Representation Initiative (ERI), in cooperation with other departments, has led to the opening of new consulates in U.S. regions where Canadians have important interests at stake. We need to do more, however.

Effective cooperation in North America depends on mutual understanding. Even though our people-to-people ties with both countries are numerous—for example, the United States ranks as the fifth-largest single-country source of immigrants to Canada, and Mexico is now the leading source (ahead of the United States) of foreign worker flows to Canada—we are each evolving demographically. The 2000 U.S. Census

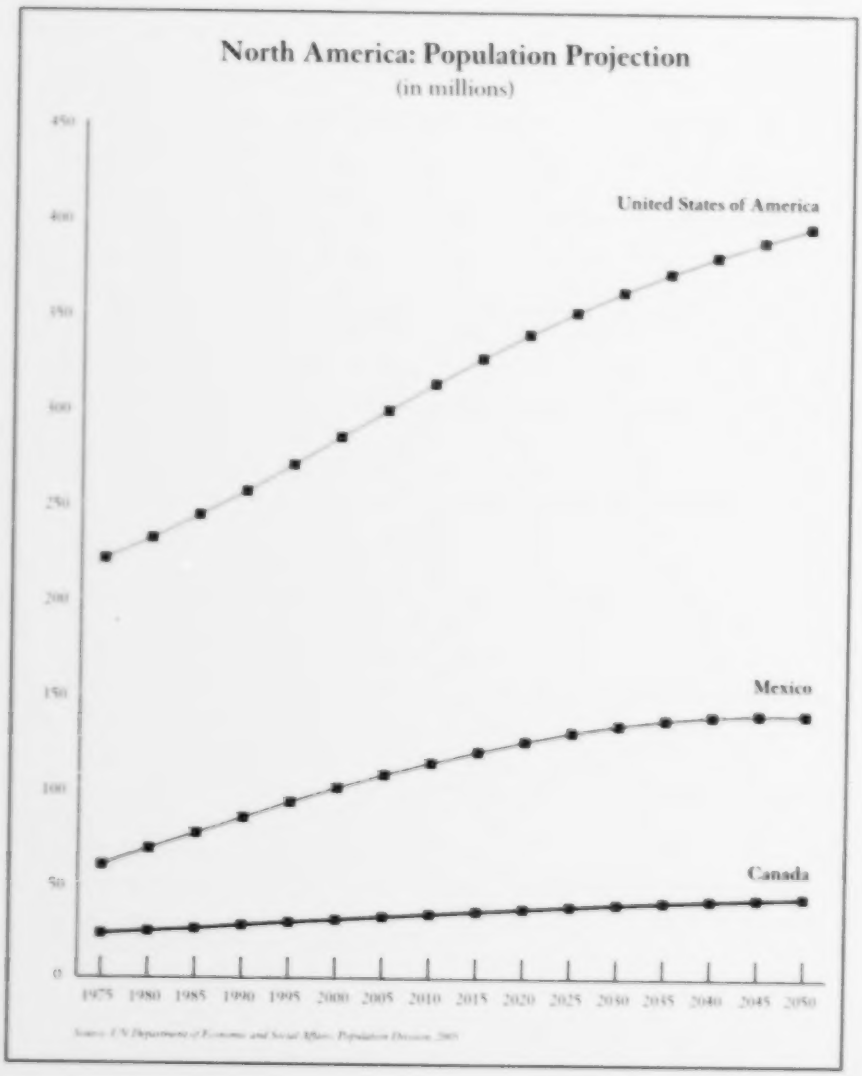
indicated that the South and West accounted for nearly two-thirds of population growth in the United States from 1900 to 2000. Population centres, and political power, are increasingly moving away from the Canadian border.

As the countries of North America become more interdependent in economic terms, we paradoxically risk becoming less familiar with each other. To mitigate this risk, and to harness the continent's potential in an increasingly competitive global marketplace, we need to ensure that we have effective mechanisms in place to enhance dialogue between the three partners. We will seek wider participation in answering the questions facing North America, to encourage more creative thinking on the steps ahead. For example, we need to examine with our North American partners the continent's role vis-à-vis such emerging powers as China and India, or with regard to the transatlantic relationship, as the EU evolves. We should consider other issues as well, such as cultural diversity, migration and the environment.

Canadians need to become more knowledgeable if we are to exercise "smart sovereignty." As noted in the House of Commons Standing Committee on Foreign Relations and International Trade report *Partners in North America*, there is surprisingly little research and policy capacity within Canada regarding our neighbours. The *Partners* report recommended that the Government take steps to promote more sophisticated policy making. Foreign Affairs will take steps to address these needs.

Specific Initiatives

- explore ways to promote a better understanding of each other's society, anticipating future challenges and enabling more sophisticated policy making and productive cooperation, inside and outside government. This would advance the goals set out in the *Security and Prosperity Partnership*, to find ways for our citizens to live healthier, safer and more prosperous lives, and would include individuals from government, universities, the private sector and civil society;
- strengthen our public diplomacy capacity, including by raising our profile in the United States and Mexico through increased exposure of Canadian ideas, culture and innovation. This will enable us to better conduct targeted and effective advocacy in both countries; and



- use our expanded number of missions in the United States, and the Secretariat in our Washington Embassy, as a strategic network to engage key opinion formers and decision makers.

ENHANCING RELATIONS WITH MEXICO

Mexico is of increasing importance to Canadians. The percentage increase in Canada-Mexico trade and investment since NAFTA entered into force in 1994 has been even more dramatic than the percentage increase in trade with the United States. Canada is now Mexico's second-largest export market and Mexico is Canada's sixth. In the past decade, our terms of trade have trebled in a commercial relationship that remains notably free of irritants. Our people-to-people linkages have grown as well, and in both directions. As it continues to consolidate its democratic transition, Mexico has actively sought our advice and support in modernizing its governance structures and practices. We have encouraged a growing convergence of views on foreign policy issues and greater engagement by Mexico in hemispheric and global affairs. As Canadians, we now recognize, as we perhaps did not before, that a strong, stable Mexico is essential for the sustained prosperity and security of our neighbourhood. Under the Canada-Mexico Partnership, a forum has been established to strengthen economic cooperation and promote private and public sector dialogue. Both countries are committed to expanding ties on all levels.

ADVANCING OUR ARCTIC GOALS

The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy provides an ongoing framework for Canada to take a leadership role in the circumpolar world. As part of the first-ever comprehensive domestic strategy for the North designed to enhance the security and prosperity of Canadians, especially northerners and Aboriginal peoples, the Government will work with the Arctic Council, circumpolar nations and other involved countries to enhance our sovereignty and protect the people and fragile environment of the Arctic. This will be done in collaboration with northerners and based on sound scientific research, with a special emphasis on exploring adaptation to the impacts of climate change. Canada will also take advantage of the International Polar Year in 2007-2008 to promote scientific knowledge and the people-to-people dimension of polar stewardship.

BUILDING A MORE SECURE WORLD

Today war between major powers seems more remote than ever. The threats we face now are different—from non-state actors such as terrorists to new infectious diseases. Increasingly, they are beyond the control of any one country. Where states pose threats today—for example, those developing nuclear weapons—they often operate beyond the constraints of international law. We need new strategies to influence their behaviour. In addition, many countries today threaten us—and their own citizens—not because of their strength, but because of their fragility. Their collapse creates humanitarian tragedy and poses wider security threats, including to Canadians. These challenges, which increasingly transcend national boundaries, demand more than ever that governments work multilaterally to find durable solutions.

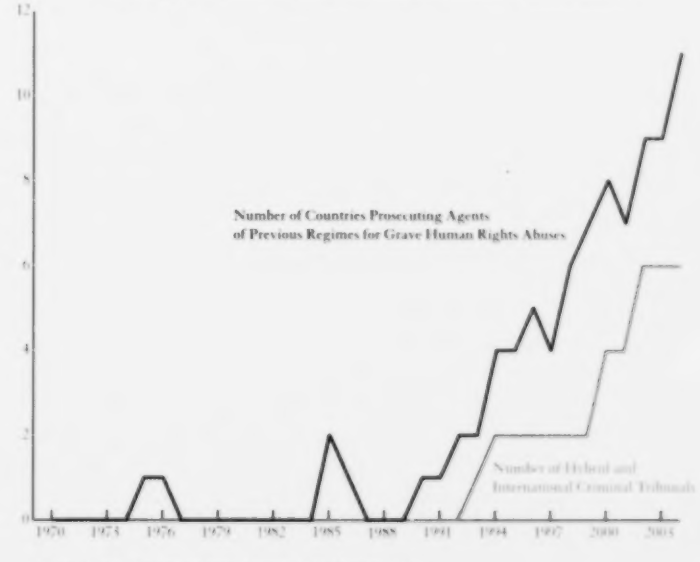
The Government is responding to these challenges on a number of fronts. *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy* (NSP), released in 2004, puts forward a framework for action. The NSP focuses primarily on domestic and North American strategies, including intelligence, emergency planning and management, public health, transport and border security.

At the international level, Canada remains firmly committed to the United Nations as the cornerstone of the multilateral system, and to action under its auspices. However, our multilateral institutions are under strain. Canada's "Responsibilities Agenda" advocates new international commitment to the ideals that the UN Charter represents. As such, the Government welcomed the 2004 UN High Level Panel Report, *A More Secure World*, and the 2005 UN Secretary-General's report, *In Larger Freedom*, which together lay out an ambitious reform agenda, integrating security and development issues, and calling for institutional renewal.

Foreign Affairs' leadership on international security policy will contribute to the following Government priorities in particular:

- dealing with failed and fragile states;
- countering terrorism and organized crime;
- combatting the proliferation of weapons of mass destruction (WMD); and
- promoting human security.

Attacking the Culture of Impunity:
The Growth of National and International Efforts to Bring Human Rights Abusers to Justice, 1970-2004



Source: Eric Nichols, Human Security Centre, University of British Columbia, 2005

FAILED AND FRAGILE STATES: THE NEW CHALLENGE

Among the emerging threats we face are those resulting from a large number of weak, ineffectively governed states. Our strategy to address the multiple challenges posed by failed and fragile states is focused, first and foremost, on prevention, through development strategies, support for human rights and democracy, diplomacy to prevent conflict, and contributions to build human security.

Recent conflicts and emergencies have taught us that we need to develop an integrated approach in responding to international crises when they occur, so that military operations and civilian assistance form part of a coherent operational plan. Military intervention has to be rapid, so as to stabilize the

RESPONSIBILITY TO PROTECT

The Responsibility to Protect report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty sets out criteria for international intervention in cases where there is large-scale loss of life or ethnic cleansing, or where these conditions are imminent.

The Responsibility to Protect initiative will demand a long-term commitment to advance international rules and the international community's sense of obligation to intervene to prevent widespread atrocities.

situation on the ground and restore security for the local population, and our armed forces must be equipped for the multiple and changing tasks that are essential in this more complex environment. Set out in the accompanying Defence document is a fundamental restructuring of our military operations, including the creation of a unified "Canada Command." The Canadian Forces will also be expanded, to permit Canada to play a significant role in peace support operations.

The stabilization of post-conflict societies needs to be followed by the re-establishment of effective public institutions—law enforcement and judicial systems, education and health care, functioning legislatures and regulatory regimes. This will set the stage for long-term economic development, through international assistance and private sector initiatives.

Canada's experiences in the Balkans, Afghanistan, Haiti and, most recently, in the Indian Ocean tsunami clearly demonstrate the importance of a well-coordinated and rapid response to international crises. Canada's diplomatic, defence and developmental ("3D") efforts in Afghanistan have increased Canada's profile and influence on key international peace and security issues. Our significant support to NATO in its first non-European operation has solidified the Alliance's role as a capable and increasingly outward-looking transatlantic security organization. Our presence has facilitated progress on a number of issues, including the launch of a soon-to-be-completed process of the cantonment of heavy weapons in Afghanistan, the same weapons that were used to destroy much of the country's physical infrastructure in the past. We have also played a significant role in supporting free and fair elections and have been lauded for our approach to Afghanistan's development by supporting Afghan-led national reconstruction programs and priorities. Most importantly, Canadian efforts—alongside those of our allies—have meaningfully contributed to Afghanistan's transition toward democracy, stability and self-sufficiency. We are building upon this success by assuming a leading role in the Kandahar region through the deployment of a Provincial Reconstruction Team in August 2005.

The speed with which we intervene, together with the right mix of assistance, can be crucial in saving lives in a crisis situation. Darfur is the latest example of a crisis that requires concerted international action. The security and human rights situation in Darfur remains severe, with serious human rights violations continuing to be committed by government forces, militias and rebel groups. The African Union-led peace talks among the parties to the conflict have been stalled since adjourning on December 23, 2004. The rebel groups continue to boycott the talks until the security situation improves on the ground. Since January, there has been a lull in military operations. Nonetheless, security remains fragile—a major security incident could easily set back both the security and humanitarian situation.

Canada is adopting a "whole of Sudan" strategy, whereby activities targeted to specific regions, such as Darfur, are developed and implemented within the context of their impact throughout Sudan. Canada's activities in Darfur are based on the 3D approach involving diplomatic activity, development and humanitarian aid, and support for improving the security situation through defence and civilian police involvement. Since 2000, Canada has contributed $70 million in humanitarian aid and $20 million in support to the African Union mission in Sudan, which is deployed in Darfur. Our contribution to the African Union includes helicopter support, which is considered the backbone of the operation, critical military and civilian police staff support to assist in planning, and

military equipment for the African Union troops. Canada is examining the scope for a bigger role in the Darfur crisis. This could include acting as a catalyst for international action by focusing effort and resources on some critical areas of diplomatic activity to reinvigorate the peace process; reinforcing the African Union mission in Sudan in critical areas such as helicopter support and technical advice; advancing the protection of civilians through additional commitments for humanitarian, peacebuilding and reconstruction needs; and supporting the implementation of the UN Security Council resolution on the International Criminal Court.

Specific Initiatives

- to better meet the need of responding quickly to international crises, the Government will establish an ongoing Stabilization and Reconstruction Task Force (START) in Foreign Affairs, to gauge the extent of crises and consolidate the Government's response. START will draw together expertise across government and will work closely with counterpart task forces now being formed by partner countries such as the United States; and

- as set out in its 2005 Budget, the Government is committing $100 million annually over five years to a Global Peace and Security Fund (GPSF) under the authority of the Minister of Foreign Affairs. The Fund will support urgent contributions to crisis response operations, as well as measures to ensure lasting human security such as the eradication of anti-personnel mines.

Canadian diplomacy, backed by new capacities and investments in defence, development and trade, will enable Canada to make a difference in regions and on issues of concern. Our new, integrated approach will bring together all of our instruments to produce results and to make a difference.

The changes we are making at home to better enable us to deal with failed and fragile states need to be

STABILIZATION AND RECONSTRUCTION TASK FORCE (START)

Why do we need it?

- As many as 50 states are dangerously weak or failing, leading to more frequent humanitarian disasters. We must be better equipped to address crises.

- Complex emergencies of the recent past (e.g. in Afghanistan, Haiti, the Balkans) have taught us that not only must civilian and military instruments work closely together but also that we must have a more effective working relationship among our civilian instruments. We need to move much more rapidly to put in place a suite of actions (including policing, de-mining, re-establishment of courts) to protect people comprehensively and enable them to rebuild their lives quickly.

What would it achieve?

- START will result in better planning and preparation across government for crises in fragile and failing states.

- It will promote faster, more efficient coordination and action of Canada's response to support stabilization and reconstruction.

- It will provide more effective support for the UN and other international organizations in addressing crises.

How will it work?

- Located in Foreign Affairs, with staff drawn from Foreign Affairs and other departments whose expertise is needed to ensure coherent government responses to international crises, START will conduct planning and develop rapid and coordinated government responses to crises as they occur.

THE GLOBAL PARTNERSHIP

Canada's major security undertaking with Russia is our involvement in the Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction, administered by Foreign Affairs. This program was designed by the G8 in 2002 in response to the serious threat posed by the vast quantities (40,000 tonnes) of nuclear, radiological and chemical weapons in the former Soviet stockpile, and the threats these would represent in the hands of terrorists. Canada is a leading architect and supporter of the Global Partnership, with a commitment of $1 billion over 10 years.

mirrored at the international level. The international community is still not sufficiently well organized to execute complex peacebuilding operations, nor is there a consensus on when the UN must intervene to deal with an international crisis. The UN's recent reports conclude that post-conflict operations have too often been characterized by ill-coordinated and overlapping bilateral and UN programs, preventing the best use of scarce resources. But we also need agreement on new rules so that the international community can intervene more swiftly and effectively to protect civilians against massive harm—including genocide, war crimes and crimes against humanity—when states fail to carry out their fundamental responsibility to protect their own people.

Specific Initiatives

- Foreign Affairs will promote action on the Responsibility to Protect at the UN and it will continue to pursue its efforts to gain wide acceptance of this concept. In particular, it will work for a UN Security Council resolution adopting guidelines governing the use of force in internal conflicts, as recommended in *The Responsibility to Protect* report; and

- to more rapidly and effectively build peace in conflict and post-conflict situations, Foreign Affairs will cooperate with like-minded countries to support the creation of a civilian Peacebuilding Commission within the UN, in line with the UN High Level Panel's recent recommendations. Reporting to the UN Security Council, this Commission would lead in the re-establishment of order and governance in post-conflict and failed states, allowing the UN to rapidly draw together relevant expertise from across the UN system. A peacebuilding support office within the UN Secretariat could provide capacity for faster and more effective peacebuilding operations.

Canada retains a strong interest to work with the UN wherever possible in responding to international crises. But while the UN will continue to have an essential role in providing legitimacy to international operations, the most practical solution in some cases will involve regional players. Regional organizations and countries have the greatest stake in the stability of their neighbourhoods, and therefore often have a greater incentive to commit the resources needed for stabilization and peacebuilding. As the UN's recent reports recommend, the UN should establish new framework agreements with regional organizations to facilitate their ability to mount peace support operations. An excellent model in this respect is NATO, given its close cooperation with the UN in the Balkans and Afghanistan.

Specific Initiative

- Foreign Affairs will work with regional organizations to assist failed and fragile states. This includes NATO's transformation to meet new threats, given its proven capacity to combat terrorism and help stabilize countries and regions at risk. Where NATO is not engaged, we will cooperate with other regional players, notably the European Union, the African Union and the Organization of American States, in the areas of conflict resolution, and capacity building for peacekeeping and peacebuilding.

COUNTERTERRORISM AND ORGANIZED CRIME

Within the broader context of the Government's counterterrorism strategy, Foreign Affairs makes a unique contribution. The first line of defence in countering terrorist recruitment is the promotion of accountable, democratic governments that respect human rights, allow for peaceful dissent, take action to fulfill the aspirations of their people and respect diversity. The promotion of human rights and democracy will remain a core responsibility for the Department.

Foreign Affairs will also continue to promote international efforts to counteract terrorist organizations and their support networks. The G8, NATO and the UN are developing additional counterterrorism capabilities, and we will push for the full implementation of the international conventions on terrorism, in particular to deny financing to terrorist organizations.

Specific Initiatives

- consistent with the initiatives identified in the NSP, Foreign Affairs will increase its diplomatic contribution and capacity, including through civilian security assistance programs, for those states seeking help to fight terrorism. We will provide these countries technical assistance through an annual $15 million counterterrorism capacity-building program; and

- we will actively support the resolution of regional disputes that are exploited by terrorists to mobilize their adherents, and use public diplomacy (for example, academic exchanges, civil society dialogue) to build alliances with political moderates in societies threatened by extremism.

Terrorist organizations often rely on the proceeds of international crime and criminal methods to support their activities. As our world becomes more interconnected, global criminal networks have sprung up that are involved in the narcotics trade, the smuggling of migrants, trafficking in persons, the illicit trade in weapons, money laundering, identity theft, commercial fraud, extortion and cyber-crime. Civil wars in fragile states have been exacerbated by the illicit import of weapons and the illegal export of natural resources such as diamonds, timber and other highly valued resources.

Specific Initiative

- to confront the new risks posed by transnational organized crime, such as trafficking in people and arms, money laundering and identity theft, Foreign Affairs will cooperate with all orders of government in implementing the NSP measures in this area. We will also work to strengthen multilateral cooperation, including through the Financial Action Task Force, which improves standards in international financial transactions, engaging both states and the private sector.

WEAPONS OF MASS DESTRUCTION: COMBATTING PROLIFERATION

The difficulties faced by international legal regimes in controlling WMD have become acute in recent years. Irresponsible states who are in possession of WMD or who pursue their development, and the possibility that WMD will one day fall into the hands of terrorists, demand a concerted international response. Strengthening international export control regimes, as well as the ability of countries to enforce effective and comprehensive export controls on proliferation-sensitive technologies, remains a Government priority.

Specific Initiatives

- Foreign Affairs will play a major role in pursuing Canada's strategy, including through the use of our participation in the G8, the International Atomic Energy Agency (IAEA) and the Proliferation Security Initiative. The Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference in 2005 will provide an opportunity to develop fresh multilateral approaches, strengthening the Treaty's commitment to non-proliferation, disarmament and the peaceful uses of nuclear energy. We will also pursue a strategy to reinforce compliance and verification mechanisms for WMD, reflecting our comparative advantage in key technology sectors; and

- Foreign Affairs will seek to expand its contribution to the G8's Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction to include other countries willing to support the Partnership's goals; it will work to reinvigorate the Conference on Disarmament in Geneva to move forward talks on the Prevention of an Arms Race in Outer Space.

HUMAN SECURITY: RENEWING CANADIAN LEADERSHIP

Canada has provided international leadership in the development of the human security agenda. Human security goes beyond traditional security concepts, based on defending the state, to focus instead on protecting the individual. Prominent successes include the banning of landmines, helping end the practice of using child soldiers in conflicts, and the creation of the International Criminal Court to deal with genocide, war crimes and crimes against humanity. But pressing issues remain. For instance, each year more than 500,000 people are killed by the 640 million small arms and light weapons in the world today.

Related to this is the importance of tackling the financial bases of conflict. Over the past decade, civil wars have increasingly been driven by economic rather than political agendas. Whether through diamonds in Sierra Leone and Angola, tropical timber in Liberia and Cambodia, or narcotics in Colombia and Afghanistan, profit rather than political power is a growing motive behind violent conflict.

Canada currently holds the Chair of the Kimberley Process, which is proving an effective multilateral mechanism for combatting the trade in conflict diamonds in Africa and ensuring the credibility of a multibillion-dollar industry. The process is largely motivated by the desire to prevent and resolve violent conflicts and end the unnecessary suffering of innocent civilians, both of which are central to Canada's human security agenda.

Multilateral organizations have become key forums for advancing the human security agenda internationally. For example, while la Francophonie started very much as a cultural and educational institution with a strong emphasis on the development needs of its poorer members, in recent years the institution has become more active on political and security issues. Biannual Francophone Summits have heightened the political influence of la Francophonie. In November 2004, in Ouagadougou, Burkina Faso, the Prime Minister proposed that a meeting of foreign ministers of la Francophonie be held on conflict prevention and human security, thus confirming the fundamental change in the broad orientation of this institution.

Specific Initiative

- Foreign Affairs will renew action on the human security agenda by giving fresh impetus to international action on controlling the illicit flow of small arms into conflict zones, including urban areas. We will also help remove the financial incentives to conflict by pursuing international agreements to halt the illicit trade in certain resources that sustain and exacerbate armed conflict; and will press for the development of new multilateral mechanisms to bring to justice those who profit from these activities, whether warlords, organized criminal organizations or complicit companies. We will further explore the comparative advantages of various multilateral forums in pursuing the human security agenda.

GLOBAL ISSUES: PROMOTING A NEW MULTILATERALISM

The recent outpouring of support by Canadians for tsunami disaster relief in Asia highlights the strong humanitarian traditions that characterize our society and our foreign policy. The help we provide developing countries, whether through development assistance, access to our market, or debt relief, is another reflection of our values. At the same time, we must also recognize that we have a vital interest in ensuring that the developing world becomes healthier, safer and more prosperous. It is here that five-sixths of humanity resides, where almost all population growth will occur, especially in cities, and where economic dynamism is taking hold. But it is also here that most poverty exists, where we will see the greatest environmental and health issues arise—including new infectious diseases—and where conflict, including terrorism, will continue to occur unless we act now, and much more effectively than in the past.

Canada has long understood that multilateral cooperation is essential if the world is to make progress in preventing and ending conflict, promoting sustainable development and enabling commerce. Today, multilateral cooperation that is focused on results is more important than ever. It is the only option open to us if we are to successfully tackle emerging global issues, to protect people around the world against violence, and to give them the opportunity to build prosperous, fulfilling lives.

This focus on results underpins Canada's "Responsibilities Agenda," introduced by the Prime Minister at the 2004 UN General Assembly session. It is aimed at encouraging concrete action by the international community to meet our five most pressing, shared responsibilities: to protect civilians from conflict; to control weapons of mass destruction; to advance human rights; to promote genuine development (in part through greater trade); and to preserve the global commons.

As the only truly global organization, the United Nations has a unique opportunity to take action on these five responsibilities. Key to success is the UN's reform agenda. This includes benchmarks for combatting poverty through the Millennium Development Goals (MDGs), and the recommendations of both the report of the High Level Panel *A More Secure World* and the report of the Secretary-General *In Larger Freedom*, which deal with security, development and human rights issues.

That said, finding international consensus on the way ahead will be difficult. Canada, guided by the Responsibilities Agenda, will do its part. Foreign Affairs will have a key role in pursuing a new multilateralism that:

- advances democracy through good governance, human rights protection and respect for diversity;
- supports more effective sustainable development strategies;
- strengthens international development, including health policy coordination; and
- streamlines and modernizes our multilateral diplomacy for greater effectiveness.

AN UNEQUAL WORLD

Of the world's 6 billion people, there remain 2.8 billion people living on less than US$2/day.

The richest 5% of the world's population have incomes 114 times greater than those of the poorest 5%, while the richest 1% receive as much annually as the poorest 57%.

– UNDP Human Development Report, 2002

A MORE SECURE WORLD

In 2004, the UN High Level Panel on Threats, Challenges and Change released its report *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. The Panel argues that "today more than ever before, threats are interrelated and a threat to one is a threat to all." The Panel deals with the following clusters of threats: war between states; poverty; infectious diseases; environmental degradation; intra-state conflict; the spread of nuclear and other weapons of mass destruction; terrorism; and transnational organized crime. It also proposes reforms for the principal organs of the UN, including models for Security Council reform.

GLOBAL ISSUES:
PROMOTING A NEW MULTILATERALISM

PROMOTING DEMOCRACY THROUGH GOOD GOVERNANCE, HUMAN RIGHTS PROTECTION AND RESPECT FOR DIVERSITY

Canada has an excellent reputation for providing assistance to help develop capacity at the state level to strengthen democratic institutions. This includes support for human rights commissions, for free and fair elections, and for the establishn.ent of effective democratic institutions. Canada also supports civil society watchdogs, such as free and independent news media and non-governmental organizations (NGOs) that are active in human rights advocacy. The international community increasingly recognizes the importance of these efforts for democratic development around the world.

We can have still greater impact. To that end, the Government has established the Canada Corps to strengthen Canada's contribution to human rights, democracy and good governance internationally. CIDA will be playing a lead role in this effort.

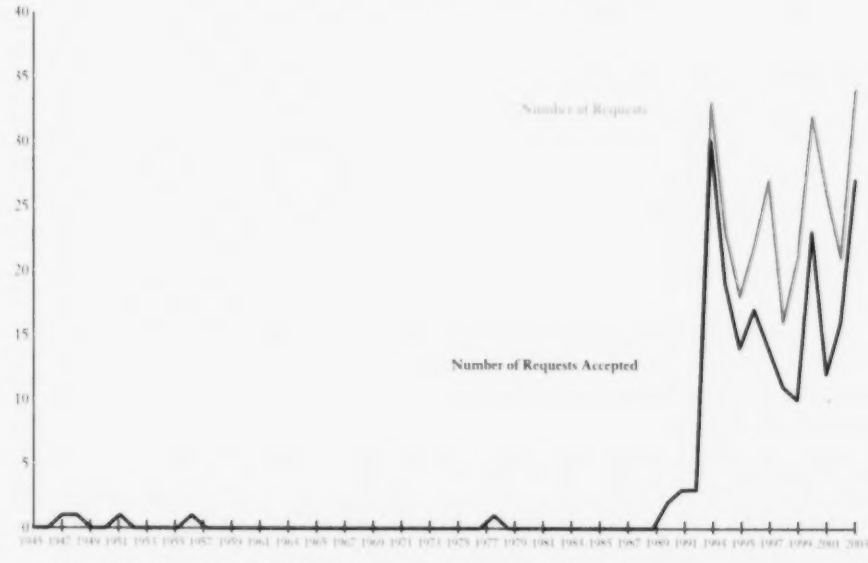
At the same time, there is a range of organizations within Canada that have been established at arm's-length from the Government or Parliament to promote democratic governance internationally. Each of them has established expertise and credibility in specific areas: for example, Rights and Democracy promotes human rights globally, while the Parliamentary Centre helps countries build effective parliamentary institutions. Elections Canada contributes to the holding of elections, as it did in Iraq, while the International Development Research Centre supports democratic governance.

Specific Initiative

- in order to leverage the impact of these groups internationally, to promote sharing of best practices, to build synergies among them, and to better publicize this work to Canadians, Foreign Affairs, with CIDA and CIDA's Canada Corps, will promote greater outreach and dialogue with both government and non-governmental actors in this area.

Key to our promotion of the new multilateralism is the strengthening of international human rights institutions. The level of commitment by all countries to the Universal Declaration of Human Rights and other foundation human rights documents is still insufficient.

Helping the Democratic Process:
UN electoral assistance missions, 1945-2002



Source: Human Security Centre, University of British Columbia, from data supplied by UN Department of Political Affairs, 2003.

GLOBAL ISSUES: PROMOTING A NEW MULTILATERALISM

Canada will vigorously promote the UN Secretary-General's new proposal to elevate the status of the office of the UN High Commissioner for Human Rights and to create a stronger, more effective Human Rights Council in place of the existing Human Rights Commission. This will help ensure that the UN is forthright in condemning abuses and encouraging progress on the ground, and that it has the capacity to do so based on monitoring and informed reports where abuses are occurring.

Specific Initiatives

- build support for the proposed Human Rights Council;
- continue our strong support for the new International Criminal Court, and for the war crimes tribunals for Rwanda and the former Yugoslavia; we will provide $500,000 for the Court's newly established mandate to investigate and prosecute crimes against humanity in Darfur, Sudan;
- provide $5 million to the High Commissioner's office to strengthen its monitoring capacity on the ground;
- support the establishment of a Global Centre for Pluralism in cooperation with the Aga Khan Foundation of Canada. The Centre would be located in Canada and would promote pluralism globally; and
- work within the Commonwealth, la Francophonie, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the OAS to encourage these organizations to take a more active role in protecting human rights within member countries, including strengthening the capacity of these organizations to take action on human rights abuses.

A key challenge in promoting good governance is to respond to those who argue that democracy and human rights are "Western," not universal norms. The spread of democracy and respect for human rights across the world has shown that these have universal appeal, irrespective of culture. Canada can play a role in demonstrating how institutions can be shaped to ensure that universal standards are respected, while upholding cultural, ethnic and religious expression. We can do this in part by showcasing Canada's diversity internationally, including through arts and culture.

Specific Initiative

- with the support of the Forum of Federations, and the involvement of Canadian cities, which have wide experience to share on managing diversity, Foreign Affairs will foster a dialogue on best practices in local governance and will promote cultural diversity through development of a new convention through the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

PROMOTING SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Good governance is key to sustainable development as well. Poorly managed economic growth can, among other things, lead to worsening environmental problems. Indeed, economic competitiveness is increasingly a function of effective environmental practices. Increased multilateral collaboration is essential to ensuring these practices are adopted and implemented. Working with Environment Canada and other Canadian actors, Foreign Affairs will pursue a new multilateralism that focuses on climate change, oceans, sustainable cities and better multilateral environmental coordination.

Global issues such as these require global networks, bringing together experts, governments and civil society to provide answers and to build consensus on the ways forward.

Foreign Affairs will work jointly with Environment Canada and other concerned departments to:

- improve international environmental governance by ensuring full implementation of new and existing agreements and by strengthening the mandates of existing organizations, including the UN Environment Programme (UNEP); and
- develop a comprehensive, effective and coherent system of multilateral environmental agreements and bilateral cooperation agreements with

countries key to Canada's (and the world's) environmental quality.

There is compelling evidence that climate change will affect water availability, agriculture, forests and sea levels; that it will cause extreme weather events, large-scale migration and loss of biodiversity; and that it will change the patterns of disease outbreaks. In our continuing effort to deal with the effects of climate change, the Government will deliver on Canada's commitment to the Kyoto Protocol in a way that produces results, while maintaining a strong and growing economy. Canada's recently updated climate change plan sets out a series of initiatives to enable Canada to meet its obligation under the Kyoto Protocol to reduce its greenhouse gas emissions by 6 percent from 1990 levels (the Protocol baseline year).

Canada will also host the 11th Meeting of the Conference of the Parties (CoP 11) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in Montreal late in 2005. This will be the first Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol since it entered into force and will focus on a new international climate change agreement to succeed the Kyoto Protocol after 2012. At this meeting and throughout its Presidency of the UNFCCC in 2006, Canada will work with other countries, including the United States and developing countries that are major emitters of greenhouse gases, to lay the foundation for a robust long-term global climate-change regime.

Specific Initiative

- working with Environment Canada, Foreign Affairs will seek to build international support for a robust long-term global climate-change regime; and as the host of the Clean Development Mechanism and Joint Implementation Office (CDM/JI), facilitate the approval of Canadian projects abroad, facilitate the acquisition of credits from these projects, and improve the operations of the international CDM Executive Board to make the Kyoto Protocol project mechanisms more effective.

Global overfishing seriously threatens marine resources worldwide, including those of importance to Canada. The international regimes and organizations that govern world fisheries require reform and modernization. To ensure stewardship of this vital element of the global commons, the Government will work to strengthen the international fisheries management regime and foster its effective and broad implementation. The Government is convening a global conference to address overfishing as a key part of our strategy.

Specific Initiative

- Foreign Affairs, with the Department of Fisheries and Oceans, will press for the reform of international fisheries governance, through the convening of a global conference to address overfishing. In tandem, we will pursue multilateral efforts to bring the United Nations Fish Agreement into general use and build support for effective regional and worldwide fisheries management regimes.

As urbanization, especially in the developing world, accelerates, Canada can share its experience and expertise with developing countries in such areas as urban management and planning. This will assist the development of sustainable cities and contribute to the achievement of the Millennium Development Goals.

Specific Initiative

- Foreign Affairs will work with other federal departments, as well as with organizations such as the Federation of Canadian Municipalities, to promote sustainable cities and strengthen local governance in the developing world. We will also utilize the 2006 World Urban Forum, a UN-Habitat event in Vancouver, to advance the sustainable cities agenda. With other departments, we will promote the sharing of experiences on housing and infrastructure, environment, governance and finance, and improving human security.

SUPPORT FOR GLOBAL DEVELOPMENT AND HEALTH

Canada also has an important role to play on international economic development questions, where a new multilateralism is critically needed. In September 2005, leaders of developed and developing countries

GLOBAL ISSUES: PROMOTING A NEW MULTILATERALISM

REPORT OF THE UN SECRETARY-GENERAL: *IN LARGER FREEDOM: TOWARDS DEVELOPMENT, SECURITY AND HUMAN RIGHTS FOR ALL*

In March 2005, UN Secretary-General Kofi Annan issued a report containing proposals for UN reform to be considered for adoption by world leaders at a UN summit in September 2005. Drawing upon the UN High Level Panel report and Jeffrey Sachs' millennium project report, *In Larger Freedom* presents an integrated approach that views development, security and human rights as interconnected. It offers over 40 proposals in those three areas as well as on UN renewal. As the Secretary-General put it, "The world must advance the causes of security, development and human rights together, otherwise none will succeed." Prime Minister Martin welcomed the report, which he noted was "a bold call to action and a blueprint to strengthen the capacity and effectiveness of the UN."

will hold a summit to assess progress in meeting the UN Millennium Development Goals. CIDA will play a leading role on this challenge, but Foreign Affairs will utilize our membership in the G8 and other forums to promote the broader development agenda of debt relief, private sector partnerships and other tools to build local development capacity. Foreign Affairs will cooperate with CIDA on the needs of Africa, ensuring that our development strategies are supportive of our overall relationship with developing countries and regions.

Foreign Affairs will also play an important role through our Canada Fund for Local Initiatives (CFLI). This is a flexible and responsive aid mechanism for Canadian embassies and high commissions to make direct contributions to local organizations for small-scale development projects. Foreign Affairs will strategically manage a smaller and refocused CFLI program to support Canada's local presence in countries where this is important to Canadian foreign policy interests.

Health has emerged as a critical international issue, with economic, security and development dimensions. Avian flu, the HIV/AIDS pandemic and efforts to prevent and control outbreaks of new diseases all demand strong multilateral action. Foreign Affairs is already playing a key role. For example, because of its network in Asia, it was able to make a major contribution to coordinating Canada's response to the SARS crisis in 2003.

Specific Initiative

- The Department will, through its network of missions abroad, contribute to the Government's initiative to enhance the early warning of new diseases (including avian flu), while developing analytic capacity on infectious diseases. The planned strengthening of our field presence in Asia will contribute to this goal. We will also promote multilateral and bilateral cooperation on health, and work with CIDA, Health Canada, the Canadian Public Health Agency, and international agencies in the prevention and control of disease.

STREAMLINING AND MODERNIZING CANADA'S MULTILATERAL DIPLOMACY

The substantive agenda on global issues described above is daunting. But it will be impossible to achieve without an effective means to deliver it: reformed and more focused multilateral cooperation. In some ways, multilateral cooperation has become a victim of its own success. Multilateral forums, which were originally designed for a relatively small group of countries accustomed to working closely together, work less well now with four times as many members. This has been accompanied by rapid growth in the rules to be administered. (Canada, for example, became party to 145 new multilateral agreements in the last decade alone.) As a result, the UN General Assembly and many other multilateral bodies are bogged down in procedure and formality, handicapping their ability to act effectively. There is overlap and inconsistency—for example, no single organization or agreement is responsible for the oceans.

Moreover, issues that were not high on the international agenda decades ago are now critical, such as climate change, fragile states, terrorism and internally displaced

persons. In some important areas, new international law or norms are needed to address changing conditions and rising expectations for the treatment of people. Major gaps exist, especially in areas of security, such as humanitarian intervention. Regional organizations have grown in importance recently, but many lack the capacity to deliver development and security. Much work is needed to sort out mandates and to ensure that multilateral institutions work better on their own and in cooperation with one another. New institutions, formal or informal, and reform of the mandate of existing bodies may be necessary.

As noted above, to meet these needs across the multilateral system, the Prime Minister has identified five areas where Canada intends to advance the international agenda:

- first, the "Responsibility to Protect," to hold governments accountable for how they treat their people, and to intervene if necessary to prevent a humanitarian catastrophe;
- second, the "Responsibility to Deny," to prevent terrorists and irresponsible governments from acquiring weapons of mass destruction that could destroy millions of innocent people;
- third, the "Responsibility to Respect," to build lives of freedom for all people, based on the fundamental human rights of every man, woman and child on earth;
- fourth, the "Responsibility to Build," to make sure our economic assistance programs provide the tools that ordinary people really need to get on with their own development; and
- fifth, the "Responsibility to the Future," to ensure sustainable development for future generations through better management of global public goods.

Renewal of the multilateral system is a vast project that engages not just states and multilateral institutions but also international networks of citizens. Through innovative partnerships, Canada should be at the forefront of reform, acting as a pathfinder in developing flexible answers to the multilateral challenges we face, and building consensus on the way forward. Foreign Affairs' multilateral diplomacy will reflect this ambition.

Specific Initiatives

- support UN reform, especially in areas identified by our Responsibilities Agenda. A strong foundation for reform is contained in recent reports from the UN High Level Panel and UN Secretary-General. Foreign Affairs will pursue a strategy aimed at building international support for the practical, achievable recommendations they contain;
- devote particular attention to the G8, our most influential membership, as it increasingly becomes a key international driver in advancing development and security issues, and as it focuses on dialogue with other countries and regions, including China, India, Brazil, Africa and the broader Middle East;
- building on the G20 Finance Ministers' group, promote a meeting at the level of leaders, an L20, to ensure that emerging issues and issues not dealt with elsewhere in a single forum receive high-level political attention; we will work to build support for this new initiative, recognizing that this may take time;
- give greater support to UN agencies that are both key to our interests and can be effective. For example, promote the upgrade of the UN Environment Programme so that it can better coordinate international action on sustainable development;
- help build the capacity of regional organizations such as the African Union to address conflict in their neighbourhoods (e.g. in Sudan). As the UN's recent reports recommend, standing arrangements between the UN and regional security organizations could make for faster and more effective action in humanitarian crises; and
- utilize our diverse memberships in other global and regional organizations such as the Commonwealth, the Organization of American States (OAS), the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) forum and la Francophonie to create networks in support of our objectives, especially in the area of human rights, democracy and respect for diversity. The hosting of the 12th Summit of la Francophonie in

Quebec City in 2008 will provide an opportunity to lead within that forum.

A truly effective and credible Security Council must be central to UN reform efforts. Canada has long emphasized the urgency of reforming the methods of work of this key body. During its most recent tenure on the Council in 1999–2000, Canada devoted considerable effort to increasing its transparency and accountability. We continue to believe that reform of the Council must primarily focus on enhancing its effectiveness. This is why Canada has always opposed new permanent members and new vetoes. We support more efficient working methods and do not believe that an increase in permanent members would serve the interests of the UN as a whole, nor that it would enhance the effectiveness of the Security Council. This position is one of principle, independent of the merits of any specific country's candidacy for permanent membership. That said, we do agree that the membership of the Security Council should more clearly represent the international community of the 21st century.

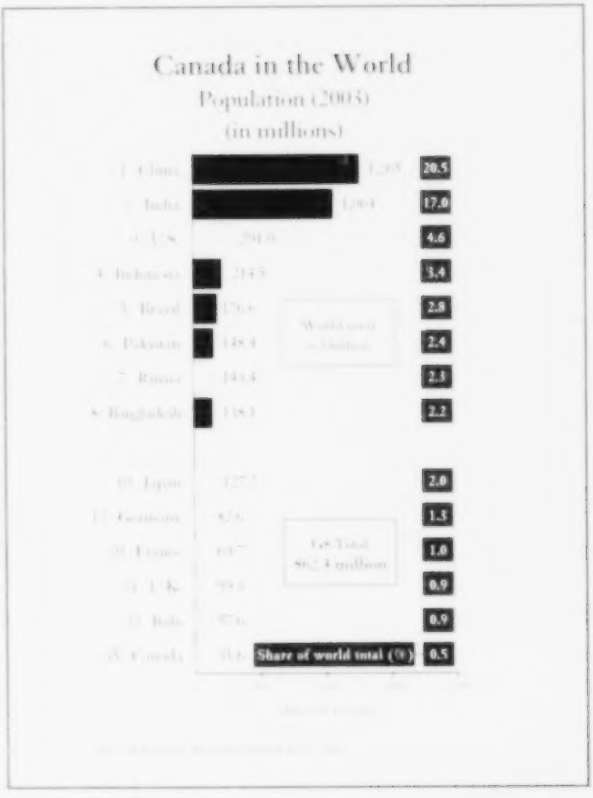
Specific Initiative

- Canada will propose longer, renewable elected terms (for example, four years) to provide for continuity and depth of experience on issues before the Council. A requirement for regional support for these elected longer terms would encourage potential Security Council members to maintain their credentials as good international citizens.

STRENGTHENING CANADA'S OVERSEAS NETWORKS

Although Canada has global interests, our diplomatic reach is limited. There are almost 200 countries in the world. We cannot be everywhere if we want to make a significant difference on the priorities that have been described in the preceding pages. In order to pursue these priorities effectively, Foreign Affairs' new diplomacy will reflect changes to the way we prioritize our engagement in regions beyond our continent.

- *Current and emerging global actors:* These are composed of two sub-groups: the first are Canada's partners, along with the United States, in the G8 (i.e. France, Germany, Italy, Japan, Russia, the United Kingdom) with whom Canada has a well-established history of cooperation. It is essential that Canada maintain "full-service" relations with all of them, as well as with the EU, which is an important strategic partner. The second sub-group includes the new powers in the developing world, such as China, India and Brazil. Canada needs to build relationships with them to better reflect our growing interests.



- *Pathfinder states:* A growing number of countries exercise influence regionally, have established niche areas of global influence, or are being emulated for their successful experiments with domestic and international policy. These nations often welcome stronger partnerships with Canada, with whom they perceive a common interest in a progressive international agenda. Responding positively to this interest will position Canada to advance shared bilateral objectives. As well, partnerships with pathfinders will advance our goals in the regions, or multilaterally on global issues and on the human security agenda.

- *Failed and fragile states:* These states need help and can become incubators of threats to Canada's security and well-being. Unfortunately, they are too numerous for Canada to provide major contributions in each case. Our focus, therefore, will reflect Canada's case-by-case assessment of where we can be of most use and where our interests and values are most engaged.

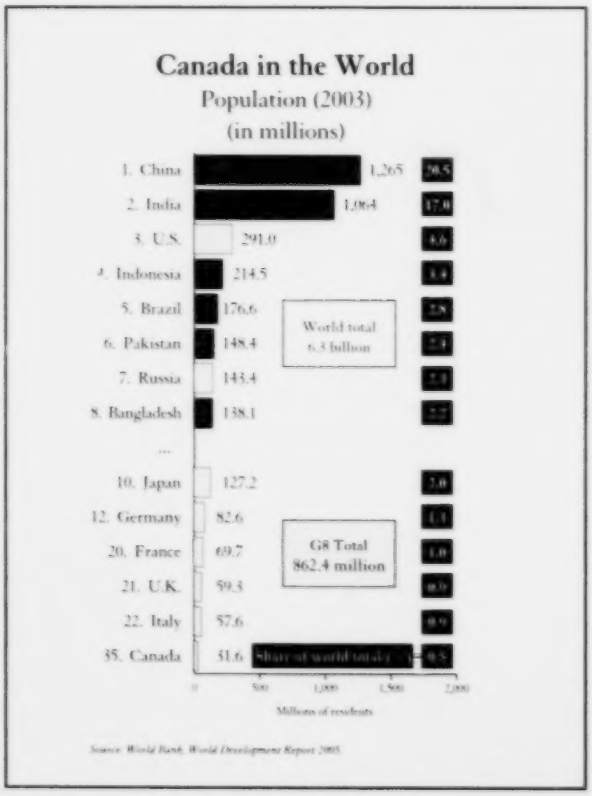
- *Regional (and sub-regional) approaches:* Diplomacy continues to rest primarily on state-to-state relations and multilateral negotiations, but regions and sub-regions are emerging as actors in their own right. Many of these are dynamic zones of economic growth where Canadian interests are high or increasing — for example, Northeast and Southeast Asia and parts of Latin America. Others, such as East Africa, South Asia, Central America and the Caribbean, are linked to us by a long history of trade, cultural and people-to-people ties. Still others, such as the Middle East, are critical regional "hotspots" where peace and security are vital for broader global stability. Canada recognizes the opportunities formal and informal regionalism offers. In practical terms, this will mean providing greater support to selected regional initiatives and organizations, where they possess a particular comparative advantage in addressing an issue.

In light of this prioritization, set out below are details on how our new diplomacy will be applied regionally, focusing on why each region (other than North America, dealt with separately) matters to Canada from a foreign policy perspective (specific issues related to trade and commerce, development and defence are

STRENGTHENING CANADA'S OVERSEAS NETWORKS

Although Canada has global interests, our diplomatic reach is limited. There are almost 200 countries in the world. We cannot be everywhere if we want to make a significant difference on the priorities that have been described in the preceding pages. In order to pursue these priorities effectively, Foreign Affairs' new diplomacy will reflect changes to the way we prioritize our engagement in regions beyond our continent.

- *Current and emerging global actors*: These are composed of two sub-groups: the first are Canada's partners, along with the United States, in the G8 (i.e. France, Germany, Italy, Japan, Russia, the United Kingdom) with whom Canada has a well-established history of cooperation. It is essential that Canada maintain "full-service" relations with all of them, as well as with the EU, which is an important strategic partner. The second sub-group includes the new powers in the developing world, such as China, India and Brazil. Canada needs to build relationships with them to better reflect our growing interests.



- *Pathfinder states*: A growing number of countries exercise influence regionally, have established niche areas of global influence, or are being emulated for their successful experiments with domestic and international policy. These nations often welcome stronger partnerships with Canada, with whom they perceive a common interest in a progressive international agenda. Responding positively to this interest will position Canada to advance shared bilateral objectives. As well, partnerships with pathfinders will advance our goals in the regions, or multilaterally on global issues and on the human security agenda.

- *Failed and fragile states*: These states need help and can become incubators of threats to Canada's security and well-being. Unfortunately, they are too numerous for Canada to provide major contributions in each case. Our focus, therefore, will reflect Canada's case-by-case assessment of where we can be of most use and where our interests and values are most engaged.

- *Regional (and sub-regional) approaches*: Diplomacy continues to rest primarily on state-to-state relations and multilateral negotiations, but regions and sub-regions are emerging as actors in their own right. Many of these are dynamic zones of economic growth where Canadian interests are high or increasing—for example, Northeast and Southeast Asia and parts of Latin America. Others, such as East Africa, South Asia, Central America and the Caribbean, are linked to us by a long history of trade, cultural and people-to-people ties. Still others, such as the Middle East, are critical regional "hotspots" where peace and security are vital for broader global stability. Canada recognizes the opportunities formal and informal regionalism offers. In practical terms, this will mean providing greater support to selected regional initiatives and organizations, where they possess a particular comparative advantage in addressing an issue.

In light of this prioritization, set out below are details on how our new diplomacy will be applied regionally, focusing on why each region (other than North America, dealt with separately) matters to Canada from a foreign policy perspective (specific issues related to trade and commerce, development and defence are

covered in the respective documents from International Trade, CIDA and DND).

EUROPE

Our relations with Europe remain a cornerstone of Canadian foreign policy. But this is a dynamic region of the world, and we must adapt to take into account Europe's evolution.

For Canada, relations with Europe are increasingly the story of relations with the European Union. An economic superpower now tied with the United States as the world's biggest economy, the EU is emerging as a major global player on other fronts as well, such as development and security, as its integration deepens and its membership expands. While many European countries remain outside the EU, most have agreements that link them closely to it or are preparing for eventual membership. And while bilateral relations with EU member states (particularly our European partners in the G8) remain important in their own right, Canada's approach to them must take into account their role within the EU.

The EU is a strategic partner for Canada. Our historical, political, cultural and economic ties to Europe, and our shared values, make us natural allies. Our relationship is key to Canadian prosperity, and to success in advancing our Responsibilities Agenda in the rest of the world, including our collective responsibility to protect civilians from violent conflict and to control WMD. Shared recognition of the need for effective multilateral solutions will enable Canada to work with Europeans through the many organizations—from the UN to NATO and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) to the World Trade Organization—in which we are active together. To advance our relationship, Canada and the EU adopted a Partnership Agenda in 2004, intensifying linkages across a wide range of areas of common interest.

Canada's involvement in the Balkans, to which we have committed 12 years of military, diplomatic and development assistance, representing our largest stabilization and reconstruction effort in the 1990s, illustrates our commitment to working with Europe on common security goals, as did our major contribution to ensuring the success of Ukraine's election. While NATO remains the cornerstone of transatlantic defence and security relations, we also support the EU's development of a European Security and Defence Policy (ESDP) to strengthen its role in crisis management in Europe and beyond, where NATO is not engaged. We have begun to cooperate with the EU under the ESDP, committing police and military to the EU's first security mission in Bosnia. In addition to working together in forums such as the G8, Canada is cooperating with European allies to better protect our common security against terrorist and health-related threats.

Protecting the global environment is also a shared concern. We will continue to engage the EU vigorously on such issues as overfishing and the management of ocean resources. The search for alternative sources of energy is the subject of academic and scientific cooperation between Canada and the EU, and we are collaborating on new measures to fight climate change.

Russia, a permanent UN Security Council member, G8 partner, and an energy giant, is a key global player with which we are expanding relations across the full range of our interests. Russia's first presidency of the G8, in 2006, will provide a fresh opportunity to advance common objectives globally on security, development, governance and environmental issues.

THE EU AT A GLANCE

25 member states

Population – 454 million (North America, including Mexico – 427 million)

Tied with U.S. as the world's biggest economy (GDP – $15.4 trillion; Canada – $1.2 trillion)

Provides 50% of the world's official development assistance (ODA)

World's largest foreign direct investor; EU direct investment in Canada – $97 billion

Canadian direct investment in the EU – $109 billion (30% of total Canadian investment abroad)

Canadian annual exports to the EU – $23 billion

Canadian annual imports from the EU – $40 billion

STRENGTHENING CANADA'S OVERSEAS NETWORKS

Canada welcomed Russia's ratification of the Kyoto Protocol, which allows the agreement to come into force internationally. Canada and Russia are developing a strong partnership in helping manage the circumpolar Arctic, through the eight-country Arctic Council and bilaterally, as part of the Northern Dimension of Canada's Foreign Policy.

Since 1991, Canada has also committed over $225 million in support of governance projects in Russia, especially for projects related to rule of law and respect for human rights.

ASIA PACIFIC

The Asia Pacific region is the most politically and economically diverse in the world. Two of the largest and most dynamic economies, China and India, are located here, as well as the world's second-largest national economy, Japan. Foreign Affairs will lead in the development of cross-Government strategies to more effectively engage these key partners.

ASIA PACIFIC AT A GLANCE

38 countries

Population – Over 3 billion people (the world's most populous region, close to 60% of the global population).

Economy – 27% of world economic output. In a generation, three of the four largest national economies will be in Asia (Japan, China and India).

Canadian exports to Asia Pacific – $21 billion

Canadian imports from Asia Pacific – $54 billion

Canadian direct investment in Asia Pacific – $32 billion

Asia Pacific direct investment in Canada – $18 billion

Canadian official development assistance to Asia Pacific – $288 million

Immigration – 52% of Canada's immigrants came from Asia Pacific. Roughly 10% of Canadians have family origins in the region

At the same time, several of the world's potentially most dangerous places are in the region: the Korean Peninsula and the South China Sea, for example. In each of these, nuclear weapons-capable states are involved. Terrorism is a serious problem from Afghanistan to the Philippines, and some states are fragile, suffering from internal conflicts.

The Asia Pacific region varies tremendously in political, economic and social development: for example, India is the world's largest democracy; many countries, such as Indonesia, are building democracy; while others (Burma) are struggling under repressive regimes or coping with insurgency (Nepal).

The region has other important dimensions for Canada. In recent years, more than 50 percent of new immigrants to Canada have come from here, mostly from China and India. Today, a significant and growing percentage of Canadians with roots in Asia are developing an ever-broadening range of ties, giving Canada privileged access to the region.

Successful relations with the region are key to Canada's foreign policy objectives, from the Responsibilities Agenda to our ability to forge a new multilateralism.

Canada is taking an active role in non-proliferation, counterterrorism, peacebuilding and conflict prevention initiatives in the Asia Pacific region. In Afghanistan, we continue to make a major contribution to stabilization and democratic development. Canada works closely with allies on the problem of nuclear proliferation in the region, through the G8 and the IAEA. Also, as a member of the Proliferation Security Initiative, Canada is one of 16 participating countries working to prevent and interdict illicit trafficking of WMD and related technologies, whether they move by land, air or sea.

Canada will continue to partner with like-minded countries such as Australia, New Zealand and Japan to promote democracy, human rights and human security, including through assistance to human rights commissions and NGOs.

Non-traditional security threats, such as SARS and avian flu, have also arisen in the Asia Pacific region, and are of direct concern to Canada. We are addressing these issues through multilateral processes, especially through the World Health Organization.

Efforts to protect the global environment can only be successful if Asia Pacific contributes to solutions. The enormity of this challenge is demonstrated by the rising figure for car ownership in China, which increased 70 percent in 2002 alone. Foreign Affairs is negotiating agreements with several Asian countries, including China, to facilitate use of the Clean Development Mechanism of the Kyoto Protocol to promote investments that reduce emissions while generating credits under the Protocol. The region's increasingly valuable capacities in science and technology could make a major contribution to addressing both environmental and other issues. Foreign Affairs will work actively to help facilitate linkages between Canadian institutions and their Asia Pacific counterparts in these areas, including through the Vancouver-based and federally supported Asia Pacific Foundation, which received a $50 million endowment in Budget 2005.

LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

Canada shares with Latin America and the Caribbean common goals that support Canada's Responsibilities Agenda, in particular, strengthening democracy, good governance and human rights within the region, while building genuine development to overcome poverty.

Since the early 1990s, the region has made important strides in establishing democracy, protecting human rights and building good governance. This has contributed to increased stability and security. Formerly conflict-torn areas, such as parts of Central America, have made much progress. The principal remaining security concerns are Haiti and Colombia. Haiti is the poorest country of the Western Hemisphere. Most of its 8.3 million inhabitants live on less than US$1 per day, a situation worsened by political and social unrest.

Canada has played a leadership role in the UN-mandated stabilization force in Haiti with the deployment of Canadian forces. We support the ongoing peace support operation and are contributing through the deployment of police officers. As a fellow member of la Francophonie, and with a large Haitian community, Canada will continue to support Haiti's reconstruction and development.

LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN AT A GLANCE

33 countries (including Mexico)

Population – 545 million (Canadian and U.S. populations total 326 million)

Aggregate GDP – $2 trillion (Canadian and U.S. combined GDP – $14 trillion)

Immigration to Canada – one in nine foreign-born Canadians was born in Latin America or the Caribbean (about 600,000 of 5 million)

Canada's growing regional participation – we participate within Latin America and Caribbean countries in the Summit of the Americas process, the OAS and its specialized agencies, the Inter-American Development Bank, Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture, Pan-American Health Organization and Inter-American Defence Forums

Other principal security concerns in the region are transnational crime, including illicit trafficking in small arms, light weapons and narcotics. Canada's counter-narcotics efforts are primarily channelled through the OAS anti-narcotics commission and the UN Office on Drugs and Crime, where Canada champions a comprehensive approach seeking to reduce both the supply of drugs (through enforcement) and demand (through prevention, education and treatment). Through our human security program, we are actively addressing the issue of the illicit flow of small arms, which undermine stability, particularly in many of the region's urban areas. To build health security, Canada is partnering with the Pan American Health Organization, and like-minded countries, to halt the spread of pandemics such as HIV/AIDS.

While uneven economic performance in Latin America and the Caribbean has caused some to question the benefits of the democratic and free-market reforms of recent years, democracy continues to be the common value that defines almost the entire hemisphere. Some Latin American and Caribbean countries are still in transition, building good governance and social development; others are leading in establishing new regional standards for democracy. Cuba remains an exception to this progress in democracy, and Canada

will continue its policy of engagement with Cuba across the full range of bilateral issues, including on human rights. Brazil stands out as an emerging regional giant, with whom trade and investment are growing priorities. Canada and Brazil will work more closely on shared regional and global interests.

Where human rights abuses continue, Canada will speak out, and work with democratically elected governments to strengthen all aspects of democratic governance and human rights. A key event in building regional consensus on democracy was the 2001 Quebec City Summit of the Americas, which led to the creation of the Inter-American Democratic Charter. Canada supports the theme for the 2005 Summit of the Americas, "Creating Jobs to Combat Poverty and Strengthen Democratic Governance."

At the Quebec Summit, leaders also committed themselves to advancing negotiations within the OAS on the proposed American Declaration of the Rights of Indigenous Peoples. In 2002, Canada established the Indigenous Peoples Partnership Program, which aims to promote the establishment or reinforcement of partnerships between Aboriginal entities in Canada and indigenous entities in Latin America and the Caribbean. Foreign Affairs will pursue the Partnership Program, in cooperation with Aboriginal leaders in Canada.

MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA

Canada's interest in this region is driven by our sense of responsibility to help establish democracy, peace and security. Specifically, this includes addressing terrorism, helping to resolve regional conflicts, contributing to post-conflict peacebuilding, and working to halt the proliferation of WMD. The region challenges Canada to work with local populations to promote democracy and good governance, and alleviate poverty, while respecting human rights and cultural diversity.

Despite the Israeli-Palestinian dispute and violence in Iraq, as well as concerns over WMD and missile development in the region, there are some hopeful signs. In particular, the widespread commitment of the international community to support progress toward peace between the Israelis and Palestinians offers hope that this long-standing problem may be resolved. As a friend of both the Israelis and Palestinians, the Government will offer support to the Palestinian Authority leadership and population to enable the Authority to restore security, and economic and social development, coincident with Israeli withdrawal from Gaza and parts of the West Bank. In doing so, our hope is that sustained progress will permit a return to the Roadmap for Peace in the Middle East, and eventually a resumption of negotiations on a comprehensive settlement to the Arab-Israeli dispute. Popular support for democracy in Lebanon is another encouraging development.

A broad commitment to stabilization and reconstruction in Iraq is necessary to ensure sustained progress in renewing the institutions of the Iraqi state, in restoring security, and in establishing democracy. The Government will continue its program of support for Iraqi reconstruction and development, to which it has committed $300 million. Our aim is to promote the emergence of an independent, stable and democratic Iraq, at peace with its neighbours and participating fully in regional and international affairs, including the global economy. Canada has recently assumed chairmanship of the Donors Committee of the International Reconstruction Fund Facility for Iraq, and will use its position to encourage the improved coordination of assistance, and better targeting of Iraqi priorities. We stand ready to assist Iraqis as they move to draft a new constitution, should they seek assistance. The

MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA AT A GLANCE

20 countries and territories, from Mauritania to Iran

Population – 336 million

Regional GDP – $1.2 trillion (roughly equivalent to Canada's GDP)

Immigration – 20% of immigrants to Canada are from the region, with Iran the largest single-country source

Canada's official development assistance – about $50 million per year. This region hosts our second-largest development cooperation program in the world, $300 million for the reconstruction in Iraq

Government intends to engage actively with the new Iraqi government, through naming an ambassador (initially non-resident) and opening an embassy as soon as possible.

At the G8 Sea Island Summit in June 2004, Canada agreed to work closely with its partners on a range of initiatives in the Middle East and North Africa, especially counterterrorism, transportation networks security, and non-proliferation (through the IAEA). The G8 leaders, who met with the Arab League and other regional leaders at the G8 Summit in 2004, also agreed to undertake the Broader Middle East and North Africa (BMENA) initiative, which proposes a partnership to improve conditions for people in the region and, in so doing, looks to create an environment in which peace and stability can take hold.

According to the UN Development Programme's Arab Human Development Reports, the development problems in the region are not based primarily on a lack of resources, but on a shortage of three essentials: freedom, knowledge and gender equality. In response to these reports and the conclusions of other studies by groups from the region, the G8's BMENA initiative seeks to build a partnership with governments and civil society in the region to address democracy and governance, literacy, gender equality and human rights. Canada will be a full partner in delivering on the initiative, including through participation in the Forum for the Future process, a foreign minister-level venue to implement reform in partnership with representatives from the region.

Canada is also active in improving the lives of people in the region in other ways, including through our chairmanship of the UN Refugee Working Group, which deals with Palestinian refugee issues, and participation in the Amman-based Human Security Centre, jointly established by Canada and Jordan.

SUB-SAHARAN AFRICA

Canada's primary interest is to help reverse the region's social, economic and political marginalization, and to drastically improve all indices of African development, peace and security, and governance. Instability in the region causes massive harm to its people: Africa has more internally displaced people than the rest of the world combined. Wars in Africa, including in the Democratic Republic of Congo, are estimated to have been responsible for three to five million deaths over the last few years. According to the World Bank, in 2004 there were 17 conflicts occurring in Africa. This also makes the region a potentially attractive base for transnational criminal activity and terrorism. Progress has been made (an end to war in Angola and Sierra Leone, for example), but the current situation in Sudan provides an illustration of the fragility of that progress. Despite the signing of several power-sharing agreements to end the country's lengthy north-south civil war, Sudan's western Darfur region continues to be wracked by violence and the suffering of innocent civilians.

Contributing to a successful resolution of Africa's problems is a key feature of Canada's international policy. We have been a strong advocate of African issues in the multilateral forums to which we belong, including the Commonwealth, la Francophonie and the UN. Beginning with the 2002 Kananaskis Summit, African issues have featured prominently on the G8 agenda. Foreign Affairs contributes to the G8 Africa Action Plan in support of the New Partnership for Africa's Development, launched at Kananaskis, including through a senior officer who acts as the Prime Minister's G8 Personal Representative on these issues. Through these and other means, including working

SUB-SAHARAN AFRICA AT A GLANCE

45 countries in the region

Population – 733 million (11% of world total)

GDP – $600 billion (roughly half that of Canada, or 1% of global GDP)

Immigration – just under 4% of immigrants to Canada come from this region; (major countries of origin – Somalia, South Africa)

Health – as many as 27 million are living with HIV/AIDS (about 4% of total population in the region); 7 out of every 10 people infected worldwide with HIV/AIDS live in Africa

STRENGTHENING CANADA'S OVERSEAS NETWORKS

with regional "pathfinders" such as South Africa, Foreign Affairs will pursue a new, more flexible and effective multilateralism with Africans to achieve common goals.

Canada takes very seriously its responsibility to prevent and deal with the consequences of the humanitarian catastrophes that have bedevilled the African continent. From Congo (in the early 1960s) to Ethiopia and Eritrea (2000-2002), many of the largest Canadian deployments of peacekeepers have taken place in sub-Saharan Africa. Canada continues to lead efforts on the Responsibility to Protect initiative at the UN, aiming to provide higher standards and clear guidelines for international interventions on humanitarian grounds—an important issue for Africa. In the G8 context, Canada supports increasing the capacity of regional organizations, such as the African Union (AU), to conduct peace support operations. In this connection, we have committed $20 million to support the efforts of the AU in Darfur. The new Global Peace and Security Fund will enable Foreign Affairs to play a stronger, more effective role in leading the civilian response to conflict.

With regard to the recent elections in Zimbabwe, Canada—like a great number of other countries—considers that these were not held in an environment conducive to a free and fair expression of the will of Zimbabweans. In spite of some improvements, the results were tainted by a climate of fear and intimidation, fuelled by widespread human rights violations. Across the region, Canada will continue to advocate democratic reform, supported by the $500 million Canada Fund for Africa. In so doing, Canada will work with key countries such as South Africa—which alone comprises 40 percent of sub-Saharan Africa's GDP—to help us better achieve our common goals in the region. As well, the Canada Corps will enable Canadians to take an active part in helping to strengthen governance and the protection of human rights in Africa.

TRANSFORMING FOREIGN AFFAIRS

Foreign Affairs is taking a new approach to representing Canadian interests abroad. Because international and domestic issues are increasingly interconnected, many departments within the federal government, as well as other levels of government, are players in promoting Canada's international agenda. Achieving our international objectives requires the active participation of business and civil society, as Canadians themselves are international actors in their own right. This extensive international involvement adds breadth to Canada's overall influence in the world.

But it raises two issues for Foreign Affairs: how to better support the diverse interests of these many new players, while at the same time creating foreign policy coherence across and among levels of government. The "new diplomacy" reflects the fact that our domestic and international objectives are increasingly intertwined, requiring both sophisticated networking and focused leadership at home and abroad.

FOREIGN AFFAIRS TODAY: A SNAPSHOT

Foreign Affairs is a highly professional and globally engaged institution with bilateral missions, consulates and satellite offices in 113 countries, eight multilateral missions, approximately 6,000 employees, and an annual budget of $1.7 billion, of which almost $1 billion is spent abroad and $500 million consists of assessed contributions to multilateral organizations. Foreign Affairs diplomats actively influence international developments in line with Canada's interests and values. Foreign Affairs administers 2,267 international treaties, and offers high-quality services to Canadians, including, in 2004, issuance of 2.5 million passports in Canada, and assistance in 62,000 consular cases involving Canadians abroad.

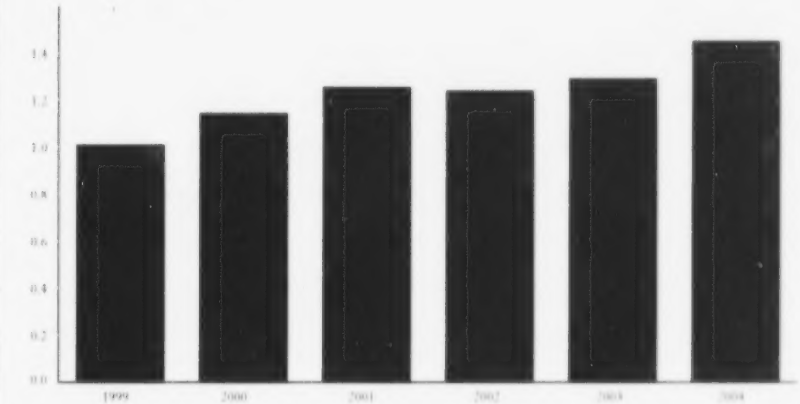
However, key areas need attention if Foreign Affairs is to address the evolving challenges that have been identified throughout this document.

First, Foreign Affairs has become disproportionately headquarters-heavy due to previous spending reductions. While the G8 average is around 50 percent of foreign ministry employees posted abroad at any one time, Canada has no more than 25 percent on posting. As a result, our overseas resources are spread thin in regions where we have increasing security, economic and political interests. This means that our most valued asset—the overseas networks that influence developments in our favour and provide the kind of inside information that allows Canada to anticipate and shape international events—is eroding.

Other departments have become more active abroad, a reflection of the importance of international developments for the domestic agenda for which these departments are responsible. Today, Canada's missions abroad host 15 government departments, six agencies and three provinces. In total, only 23 percent of the over 1,600 Canadian government personnel in missions abroad are officers from Foreign Affairs. This means that speaking with one voice internationally is a pressing issue.

Similarly, the policy capacity of Foreign Affairs needs to be rebuilt. Foreign policy leadership is key to bringing coherence to the international activity of the Government as a whole, to anticipating change and to advancing innovative solutions to the many challenges we face.

Growing Demand for Consular Services
(in millions of cases)



Source: Foreign Affairs

There is also an acute requirement for skills suited to the new international environment, including language skills with difficult third languages such as Arabic and Mandarin. Australia spends over three times what Canada does per officer on language training on a comparative basis; New Zealand, almost nine times.

As Canadians become more active internationally, Foreign Affairs must bolster its consular services, especially to cope with tragedies such as the Indian Ocean tsunami, and to deal with the reality of the activities of Canadians in dangerous regions. Passport services must be improved both to provide better service and to ensure that strict security is maintained.

Key Initiative

- To deal with these challenges, Foreign Affairs will implement a plan for renewal and transformation consisting of a renewed mandate; a rebuilt policy capacity and ability to ensure government-wide foreign policy coherence; a strengthened global presence; structural changes and an enhanced departmental toolkit; and better service to Canadians, especially timely consular support.

CHANGING THE WAY WE DELIVER FOREIGN POLICY

Our challenge will be to reflect both evolving international demands and the need to give more precision to the international relations role in government generally, given the ever-growing links between domestic and foreign policy issues. This will clarify Foreign Affairs' role as:

- interpreter of international events and trends for the Government and for Canadians, recognizing the growing importance of globalization;
- articulator of a distinctive Canadian international policy;
- integrator of Canada's international agenda and representation abroad;
- chief advocate of Canada's values and interests abroad;
- provider of improved consular and passport services to Canadians; and
- steward of public funds, charged with delivering common services abroad on behalf of all Government departments.

REBUILDING POLICY CAPACITY AND PROMOTING COHERENCE

Foreign Affairs will provide leadership across government on international matters, both within and outside Canada. To do so, it will lead in both the formulation of Canada's overall international policy, and the interdepartmental development of "whole-of-government" strategies. These strategies will set annual benchmarks, flowing from the priorities of the IPS. For our country strategies, for example, leadership by Foreign Affairs will bring together Government-wide resources to create a concerted Canadian message and targeted programming. It will be done in conjunction with arm's-length organizations active in-country, with provinces and cities, and with Canadian NGOs, business and civil society. The Foreign Affairs leadership role will be supported by increased policy capacity at headquarters and abroad.

We will enhance our policy capacity to take into account both the increased complexity in Canada's international relations, and the need to work more closely with other parts of government, including those with specialized international expertise. A strengthened policy planning capacity will provide better forecasting and policy leadership across Government, the development of more in-depth foreign policy options for the Government, and expanded influence internationally through wider contact with the policy-making community in nations key to our interests.

While the international environment is increasingly complex, international law, organizations and diplomacy continue to be based on state-to-state relations. Effective coordination of international relations is of particular importance for federal states given the growing international involvement of sub-national governments. For Canada, like other countries, foreign policy and the management of our bilateral relations requires that we speak and act internationally with a single, unified voice.

As such, the Government will continue its leadership in exercising its constitutional responsibility to manage Canada's foreign policy and relations. In this effort, the Government will continue to build on decades of strong intergovernmental cooperation in international relations. As the number of international agreements and negotiations touching areas of sole or shared jurisdiction with provinces grows, Canada has developed treaty consultation procedures and negotiating processes to ensure it effectively represents Canadian interests from all regions and sectors. Where international practice permits, provincial and territorial representatives are frequently invited to participate on Canadian delegations to meetings of international organizations when the discussion concerns a shared or provincial subject matter.

On occasion, provincial and territorial representatives are invited by the head of the Canadian delegation to present aspects of the Canadian position to international conferences. Whether on fisheries, cultural diversity, human rights or other issues, Canada's position has been strengthened by the collaborative participation and expertise of provincial and territorial officials on Canadian delegations. Another illustration of Canada's flexible, evolving federalism is the number of intergovernmental arrangements concluded between the two orders of government, in areas such as education, la Francophonie and immigration. These accommodate the different needs and interests of the regions of Canada, while respecting the requirement for one coherent voice abroad.

Canada's effectiveness abroad depends on continuing this coordinated partnership between the two orders of government, and on unity in purpose and action. In cooperation with other departments, Foreign Affairs is committed to working more closely with provinces and territories to strengthen—where possible and relevant—current notification, information sharing, consultative and participatory intergovernmental mechanisms. Nowhere will this commitment be more strongly expressed than through stronger collaboration with provincial and territorial governments in advocating Canadian interests in the United States, especially using the new Secretariat in our Washington Embassy.

Given the number of government departments and agencies represented at missions abroad, and the growing range of other Canadian interests and actors active internationally, we will place more emphasis on empowering our ambassadors and other heads of mission to coordinate Canada's actions and be the authoritative voice of Canada in-country and in multilateral forums. They will be responsible as well for the implementation of the new whole-of-government country and regional strategies, and will be given an enhanced role in delivering Canada's messages internationally and domestically, supported through a strengthened public diplomacy program.

To ensure that Foreign Affairs has the right skills at the right time, appointment to senior positions will be opened to competition from other departments as well as to qualified Canadians from outside the public service.

A STRENGTHENED GLOBAL PRESENCE

Foreign Affairs will ensure that its presence in the world is realigned to support the priorities in the IPS. This will involve:

- reconfiguring our network of missions, to ensure a stronger presence in regions where our interests are growing (such as Asia and the Middle East), in partnership with other departments operating abroad;
- taking steps to reverse the imbalance between officers based in Ottawa and in missions abroad. Budget 2005 has allocated $42 million to Foreign Affairs over the next five years for this purpose, to ensure that the Government has sufficient overseas presence to advocate Canadian interests and to properly inform decision making at home;
- placing a new emphasis on difficult third-language training, so that our officers are better equipped in the new international environment; and
- ensuring that our people, and our embassies and missions, are secure in the post-9/11 environment. Budget 2005 has allocated $59 million in support of this objective.

PUBLIC DIPLOMACY

Modern diplomacy is increasingly public diplomacy. Public diplomacy is about projecting a coherent and influential voice to all those who have influence within a society—not just within its government. Canada's credibility and influence abroad will be built not only by Government action but by Canadians themselves—artists, teachers, students, travellers, researchers, experts and young people—interacting with people abroad. Public diplomacy includes cultural events, conferences, trade shows, youth travel, foreign students in Canada, Canadian studies abroad and visits of opinion leaders. All this cultivates long-term relationships, dialogue and understanding abroad, underpins our advocacy and increases our influence.

Public diplomacy is also crucial to achieving our foreign policy goals. By persuading others as to the value of our proposals and strategies, or by engaging in cross-cultural dialogue, we can take important steps in furthering shared objectives of importance to Canadians.

STRUCTURAL CHANGES AND AN ENHANCED TOOLKIT

Foreign Affairs is being restructured and is building enhanced program capacity to reflect the conclusions of the International Policy Statement. We want to ensure that we have the right tools to deliver a coherent and effective foreign policy across government and effective representation abroad. We also want to ensure that we get both the domestic business climate and our international economic relations right while providing the services that Canadian businesses need. To this end, the Government will establish an advisory and consultative process to consider how these objectives can best be achieved, in light of issues raised in Parliament and by stakeholders. Regarding the restructuring of the international relations role, changes will be most visible in the new branches, described below, and in what they emphasize.

- North America, reflecting the importance of this region to Canada, and the need for a more coordinated Canadian approach, particularly toward the United States;
- international security, featuring added attention to such issues as failed states, counterterrorism and proliferation of WMD;
- global issues, with a focus on the new multilateralism, and stronger international economic and social policy capacity;
- bilateral relations, aimed at enabling Foreign Affairs to more easily move resources between countries and regions to reflect changing priorities, and at facilitating departmental leadership in promoting "whole-of-Canada" approaches abroad; and
- strategic policy and public diplomacy, targeting the need for more policy depth and coherence, and for a greater capacity to get Canada's messages across.

We will also reinvest in our public diplomacy and make it central to our work. This will help Canadians to promote themselves overseas through arts and culture; access to information (including Web sites and resource material); journalist visits; international expositions and events; and youth mobility and connectivity.

In addition, we will use public diplomacy as part of targeted advocacy campaigns to support Canadian interests and values. We will also modernize Canada's image abroad, in cooperation with Canadians. For example, not only is the arts and cultural sector economically important in its own right (worth $38 billion to our economy, with exports totalling almost $5 billion annually), but it also plays a special role in attracting others to the Canadian perspective and in opening doors for Canadians in other sectors.

As part of its public diplomacy focus and in partnership with provinces, Foreign Affairs will also emphasize the importance of international education strategies. We will work to ensure that Canada's colleges and universities are internationally networked, including in the developing world, and that we do more to both

attract international students and provide our students with more opportunities to gain international educational experience.

BETTER SERVICE FOR CANADIANS

As Canadians play a growing role internationally, including in unstable regions, there is a growing need for them to have reliable access to services, including fast and efficient consular support.

The Canadian passport commands consideration and respect. To maintain and enhance this reputation, and to ensure that foreign governments acknowledge and abide by internationally recognized standards of treatment of this valuable document, the Government will continue to invest in its passport system. New security features will keep the Canadian passport among the most secure and advanced in the world.

It is important that Canadians understand they have the primary responsibility to ensure that they take all necessary precautions when travelling abroad. The Consular Affairs Bureau has recently revised its travel information policies and practices, using state-of-the-art electronic communication systems to ensure that prospective travellers have the most relevant and timely information, presented in a manner consistent with the terminologies and sources of other countries and travel organizations. We will create a Consular Consultative Board, made up of non-governmental participants, to discuss information and issues that have an impact on consular services. Foreign Affairs is committed to ensuring that Canadians travel with the confidence that the Government will be there to assist them with adequate and timely consular service in emergency situations, and to act in their interests in dealing with foreign authorities to the maximum extent possible under bilateral agreements and international law.

Finally, in the midst of the information age, it is also important that Canadians have ample access to information on ways in which the Government can directly support them as they travel, do business or learn abroad. Foreign Affairs is continually taking steps to improve the 24/7 service that has been in place for some time to make it easier for travellers to communicate their problems from anywhere in the world and receive advice on the spot.

CONCLUSION

The foregoing sets out an action plan for Foreign Affairs that does two things: it identifies the policy priorities for our new diplomacy, and it describes the capacities and tools we need to accomplish them in today's fast-paced world. These priorities are an expression of Canada's international identity, an identity that is itself evolving as our country changes and grows.

This international identity is an expression of both our interests and our values as a people. A peaceful and prosperous world, one that respects human rights and reveres democracy, is both in our interest and a reflection of broadly shared values. Indeed, these are the principles that characterize our social fabric and our body politic, as they do in most Western societies. But there is one asset that we bring to the table that enables us to play a particular role in the world—our deeply held respect for diversity. This is an increasingly valuable commodity as our world shrinks to become, truly, a global village.

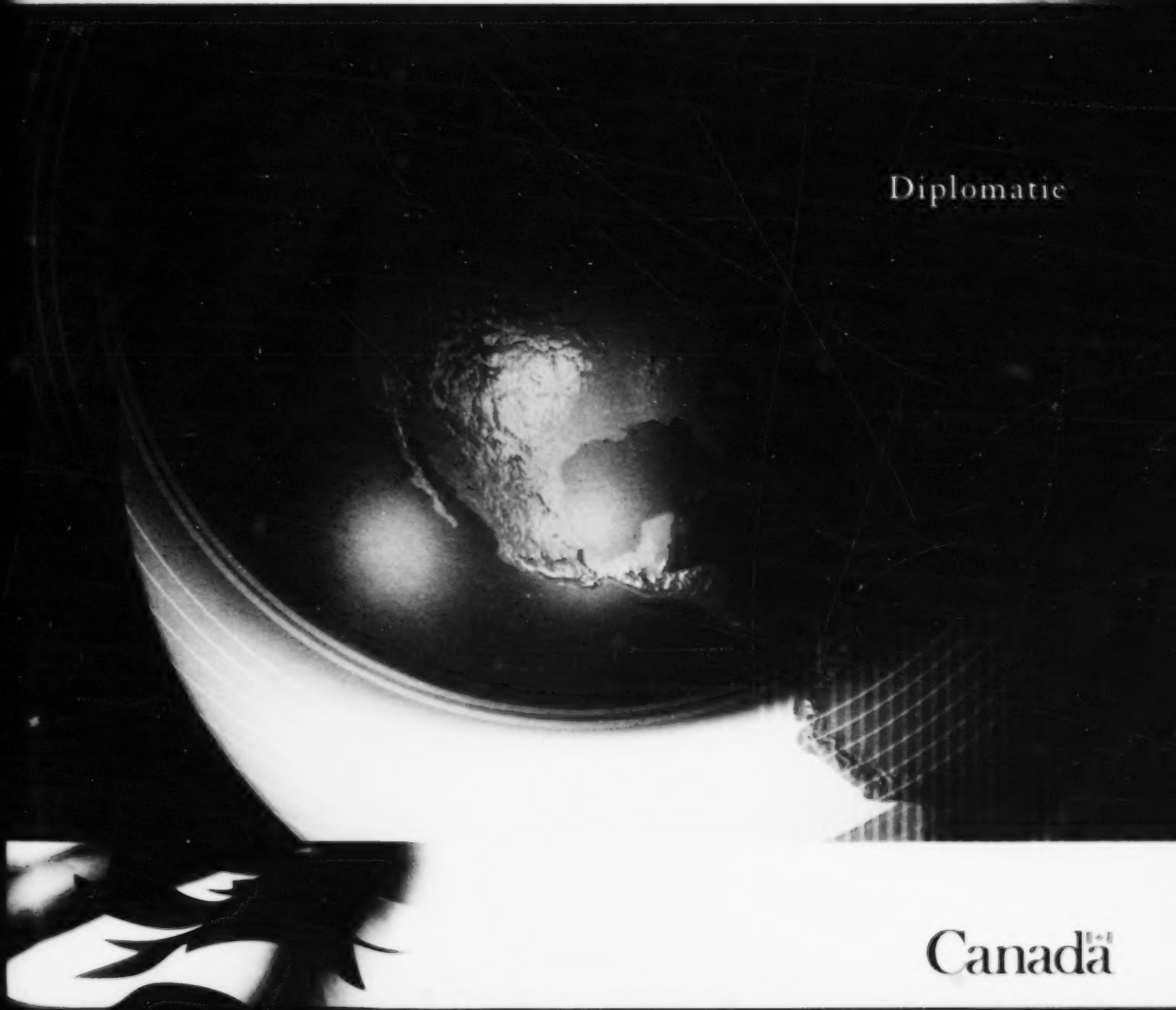
Our strengths and assets, which have grown out of our unique history, and which characterize us as a nation, have led us to take a practical approach to overcoming differences and to finding a middle way. This is the essence of Canadian diplomacy, and will remain so for the future: a pragmatic, action-oriented approach that seeks solutions and builds consensus on some of the most intractable yet pressing issues of the day.

Gouvernement du Canada / Government of Canada

ÉNONCÉ DE POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA

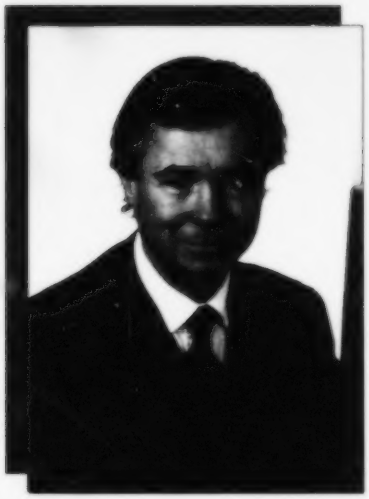
Fierté et influence : notre rôle dans le monde

DIPLOMATIE



Canada

MESSAGE DU MINISTRE



Je suis heureux de présenter ce document, qui décrit la manière dont les Affaires étrangères appuieront l'Énoncé de politique internationale du Canada.

Je considère la politique étrangère du Canada comme l'expression de notre société dans le monde. Notre identité vient de ce que nous permettons à une multitude de cultures et de collectivités ainsi qu'aux communautés des deux langues officielles – et plusieurs autres groupes linguistiques – de s'exprimer d'une seule voix. Telles sont les composantes de notre personnalité internationale.

En ce début de XXI^e siècle, marqué principalement par les effets de la mondialisation, le rôle du Canada sur l'échiquier mondial s'avère plus important que jamais. En outre, le devoir que nous avons de protéger et de préserver les valeurs et les intérêts de nos citoyens exige que notre gouvernement se montre responsable en tant que citoyen du monde.

Or, les Affaires étrangères ont une importante contribution à apporter en ce sens. Nous nous efforcerons avant tout de faire preuve de leadership à l'égard des priorités internationales du Canada et de faire en sorte que les Canadiens continuent d'obtenir des services de haute qualité, qu'il s'agisse de services consulaires ou autres.

Par ailleurs, la gestion de nos relations avec les États-Unis fera partie de nos priorités, car ces relations sont essentielles à la sécurité et à la prospérité des Canadiens. À l'échelle internationale, nous entendons favoriser un multilatéralisme renouvelé, axé sur l'efficacité de la gouvernance mondiale, en plus de consolider les réseaux régionaux du Canada et de réorganiser notre représentation à l'étranger afin de l'adapter aux variations dans la répartition du pouvoir et de l'influence des acteurs mondiaux.

Je suis donc ravi que les Affaires étrangères aient reçu des ressources additionnelles qui l'aideront à s'acquitter de ses responsabilités essentielles, notamment en lui donnant la possibilité de déployer davantage de diplomates à l'étranger, d'intervenir plus rapidement en cas de crise et de mettre en œuvre un programme actif de diplomatie publique qui donnera une visibilité accrue au Canada et lui permettra d'être mieux entendu et compris.

Je me réjouis à la perspective d'entretenir un dialogue continu avec les Canadiens. Je les invite à discuter avec moi de la manière dont le Canada doit s'y prendre pour être un acteur apprécié et important dans la gestion des affaires mondiales.

Le ministre des Affaires étrangères,

L'honorable Pierre Pettigrew

ÉNONCÉ DE POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA

Fierté et influence : notre rôle dans le monde

DIPLOMATIE

L'Énoncé de politique internationale du Canada est affiché dans le site Web suivant :
www.international.gc.ca

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires, veuillez communiquer avec :

Le Service des renseignements (SXGI)
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario) K1A 0G2

Tél. : 1 800 267-8376 (au Canada) ou (613) 944-4000
Téléc. : (613) 996-9709
ATS : (613) 944-9134
Courriel : enqserv@international.gc.ca

ISBN 0-662-68934-8
N° de catalogue : FR4-4/2005

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2005

TABLE DES MATIÈRES

POURQUOI LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE EST IMPORTANTE POUR LES CANADIENS 1

NOS PRIORITÉS 2
- NOUVELLE DIPLOMATIE POUR UNE CONTRIBUTION DISTINCTE 2
- DE NOUVELLES CAPACITÉS 2

STRATÉGIE POUR NOTRE PARTENARIAT NORD-AMÉRICAIN 4
- PARTENARIAT AVEC LES ÉTATS-UNIS 5
- MODERNISER LA SÉCURITÉ CANADO-AMÉRICAINE 5
- COOPÉRER À LA RÉALISATION D'OBJECTIFS COMMUNS 6
- PARTENARIAT ENVIRONNEMENTAL 6
- FAIRE PASSER NOTRE MESSAGE 7
- RENFORCER LES RELATIONS AVEC LE MEXIQUE 8
- FAIRE AVANCER NOS OBJECTIFS DANS L'ARCTIQUE 8

BÂTIR UN MONDE PLUS SÛR 9
- ÉTATS EN DÉROUTE OU FRAGILES : LE NOUVEAU DÉFI 9
- LUTTE ANTITERRORISTE ET CRIME ORGANISÉ 13
- ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE : COMBATTRE LA PROLIFÉRATION 14
- SÉCURITÉ HUMAINE : RENOUVELER LE LEADERSHIP CANADIEN 14

QUESTIONS MONDIALES : PROMOUVOIR UN NOUVEAU MULTILATÉRALISME 16
- SERVIR LA DÉMOCRATIE EN ENCOURAGEANT LA BONNE GOUVERNANCE, LA PROTECTION DES DROITS DE LA PERSONNE ET LE RESPECT DE LA DIVERSITÉ 17
- PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE 19
- RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT ET LA SANTÉ DANS LE MONDE 20
- RATIONALISER ET MODERNISER LA DIPLOMATIE MULTILATÉRALE DU CANADA 21

RENFORCER LES RÉSEAUX OUTRE-MER DU CANADA 24
- EUROPE 25
- ASIE-PACIFIQUE 26
- AMÉRIQUE LATINE ET ANTILLES 27
- MOYEN-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD 28
- AFRIQUE SUBSAHARIENNE 30

TRANSFORMER LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES 32
- PORTRAIT INSTANTANÉ DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES AUJOURD'HUI 32
- CHANGER LE MODE D'EXERCICE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE 33
- RECONSTRUIRE LA CAPACITÉ D'ÉLABORATION DE POLITIQUES ET PROMOUVOIR LA COHÉRENCE 34
- PRÉSENCE MONDIALE RENFORCÉE 35
- CHANGEMENTS STRUCTURELS ET COFFRET D'OUTILS AMÉLIORÉ 35
- DE MEILLEURS SERVICES POUR LES CANADIENS 36

CONCLUSION 38

POURQUOI LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE EST IMPORTANTE POUR LES CANADIENS

Les événements internationaux ayant une incidence croissante sur la nourriture que nous mangeons, l'air que nous respirons, notre santé, notre sécurité, notre prospérité et notre qualité de vie, ce qui se passe à l'étranger intéresse de plus en plus les Canadiens. Parallèlement, une bonne part de ce que nous accomplissons au Canada nous permet de contribuer à un monde meilleur. Ce fait, appréciable en soi, est également dans notre intérêt. Un monde pacifique et prospère, où la démocratie et le respect des droits sont en plein essor, est un monde riche de possibilités pour le Canada et les Canadiens.

Notre choix est clair : pour créer la société canadienne que nous voulons, nous devons nous engager dans le monde, mais en restant ancrés en Amérique du Nord. Non seulement s'agit-il de notre région, mais notre principal partenaire, les États-Unis, se trouve aussi être la seule superpuissance mondiale et son rôle détermine souvent le succès ou l'échec de questions internationales qui nous concernent. Nous ne pouvons tenir pour acquises nos relations de longue date avec les États-Unis, ni nos relations avec le Mexique. Nous devons adopter une approche qui nous permette de travailler avec les États-Unis et le Mexique pour que l'Amérique du Nord elle-même soit compétitive et continue de contribuer à la sécurité, à la prospérité et à un développement durable et démocratique dans le monde.

Notre politique internationale n'est pas la seule que nous devions adapter. Comme la distinction entre le national et l'international est moins nette, quand nous pensons à la politique internationale, nous devons aussi penser à ses conséquences au pays. La poussée épidémique du SRAS a montré à quel point et à quelle vitesse un problème international peut toucher notre société, de la santé à l'économie. La nouvelle politique doit davantage tenir compte des liens croissants entre ce qui se passe à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières, de questions allant de l'immigration au développement du capital humain, en passant par les pêches, l'agriculture et la défense nationale.

Si les problèmes sont de plus en plus étroitement liés, il faut qu'il en aille de même des stratégies qu'adopte le Canada pour les régler. Nous devons mieux coordonner les nombreux programmes et acteurs qui s'occupent de questions internationales au gouvernement, et moderniser nos instruments internationaux. À l'avenir, nous devrons redoubler d'efforts au gouvernement, et auprès des Canadiens, pour nous assurer que nous abattons des cloisons et encourageons une approche canadienne cohérente et visible, appuyée par des ressources suffisantes pour agir et pour faire passer clairement nos messages. Cela aidera le Canada à rester influent sur des questions préoccupantes dans un monde de plus en plus compétitif.

La viabilité et le succès de notre politique internationale dépendent donc du leadership du gouvernement du Canada et de la participation active des Canadiens. Le gouvernement entend protéger et servir tous les Canadiens comme citoyens du monde, mais il ne peut le faire sans leur forte participation.

À l'avenir, le ministre des Affaires étrangères remettra périodiquement des rapports dans lesquels il dressera le bilan des événements récents et présentera les enjeux par rapport aux priorités énoncées dans le présent document.

NOS PRIORITÉS

NOUVELLE DIPLOMATIE POUR UNE CONTRIBUTION DISTINCTE

Le Canada est respecté dans le monde pour sa réelle vocation diplomatique et son rôle actif dans les instances internationales d'aujourd'hui. De la création des missions de maintien de la paix, fruit du travail du ministre des Affaires étrangères, Lester B. Pearson, et prix Nobel de la paix pour le rôle qu'il y a joué, à la Convention d'Ottawa interdisant les mines terrestres antipersonnel, en passant par notre rôle clé dans la création de la Cour pénale internationale, les Affaires étrangères aident le Canada à faire preuve de leadership dans de grands dossiers internationaux.

Aujourd'hui, avec tellement de nouveaux acteurs sur la scène internationale, et face à de nouveaux défis mondiaux – de la faillite des États à la durabilité de l'environnement, en passant par la sécurité énergétique –, une diplomatie efficace est plus importante que jamais. Pour porter ses fruits, notre politique étrangère doit aller au-delà des bonnes intentions et des idées novatrices et ne pas compter que sur une solide réputation. Elle doit aussi être ciblée, et il lui faut des moyens. Malheureusement, et en dépit des succès enregistrés, les ressources de notre politique étrangère se sont amenuisées dans le contexte plus général du redressement financier de l'ensemble du gouvernement.

Notre stratégie vise à mettre en place une diplomatie adaptée à la mondialisation de la planète. Cette « nouvelle diplomatie » tiendra compte du fait que nos priorités nationales et internationales sont de plus en plus étroitement liées et que le succès passe obligatoirement, pour former des partenariats novateurs, par la constitution de réseaux à la fois souples et étendus, au Canada et à l'étranger. Dans le budget de 2005, le gouvernement a déjà pris des mesures importantes pour réinvestir dans le rôle diplomatique international du Canada.

Dans le contexte de la nouvelle diplomatie, les Affaires étrangères mettront l'accent sur quatre priorités stratégiques :

- **promouvoir le partenariat nord-américain** en aidant à relancer notre partenariat avec les États-Unis, en élargissant la coopération avec le Mexique, en approfondissant des initiatives trilatérales, et en consacrant à l'Arctique une attention renouvelée;
- **apporter une contribution distincte aux efforts déployés par le Canada pour aider à bâtir un monde plus sûr,** notamment en ce qui concerne les États en déroute ou fragiles, la lutte antiterroriste et le crime organisé, la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et la sécurité humaine;
- **encourager un nouveau multilatéralisme** qui mette l'accent sur les responsabilités mondiales et un système multilatéral réformé qui s'attaque aux principaux problèmes internationaux, y compris en matière d'environnement et de santé, en faisant passer les résultats avant le processus;
- **réaligner les relations bilatérales et constituer de nouveaux réseaux** (au-delà de l'Amérique du Nord) essentiels pour nos intérêts et nos valeurs, en tenant compte de l'avènement de nouveaux acteurs importants.

DE NOUVELLES CAPACITÉS

Afin de servir ces priorités stratégiques, les Affaires étrangères renouvelleront leurs capacités, en réaffectant des ressources existantes, en déployant les nouvelles ressources prévues au dernier budget, en élaborant de nouvelles stratégies et en se dotant de nouveaux instruments. Les Affaires étrangères :

- fourniront aux Canadiens, dont il devient plus nécessaire d'aider à assurer la sécurité, car ils jouent un rôle international plus actif, de meilleurs services consulaires, relatifs à la délivrance de passeport et autres, ainsi qu'une sécurité accrue des pièces d'identité;
- accroîtront leur capacité en matière d'élaboration des politiques, afin de mieux prévoir les questions qui se poseront et de jouer un rôle clé dans la définition d'une réponse pangouvernementale;
- mèneront à bien une restructuration interne et une consolidation du ministère, y compris pour se doter d'une direction générale de l'Amérique du Nord plus ciblée et d'une direction générale chargée des

questions mondiales qui se concentrera sur la réforme multilatérale, pour arriver à une gestion plus stratégique des relations bilatérales et de la sécurité internationale, ainsi que pour mettre plus l'accent sur l'élaboration de la politique étrangère et la diplomatie publique;

- établiront le Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR), qui veillera à ce qu'existe une planification à long terme pour répondre rapidement à toute crise internationale, et que soient prêtes toutes les compétences et l'expertise nécessaires lorsque survient une urgence;
- créeront une nouvelle capacité de programme, notamment un Fonds pour la paix et la sécurité dans le monde (FPSM) de 100 millions de dollars, afin de fournir une aide, du point de vue de la sécurité, aux États en déroute ou fragiles, ainsi que des ressources pour la stabilisation et le redressement après un conflit;
- renforceront leur présence sur le terrain, en particulier dans les régions qui présentent un intérêt croissant pour le Canada, comme l'Asie, et amélioreront la capacité dans des troisièmes langues clés, comme le mandarin et l'arabe;
- appliqueront une stratégie plus solide et plus dynamique en matière de diplomatie publique afin de s'assurer que le Canada fasse clairement entendre et comprendre sa voix et ses idées, ce qui nous permettra de former les coalitions nécessaires pour atteindre nos objectifs.

Les Affaires étrangères travailleront également en plus étroite collaboration avec d'autres partenaires clés, y compris avec des ministères fédéraux qui ont des intérêts internationaux, avec le Parlement, les provinces et territoires, et avec les citoyens canadiens. Nous aurons pour objectif de renouveler le rôle des Affaires étrangères en tant qu'interprète, intégrateur et principal défenseur de l'effort international global du Canada, pour contribuer à assurer une approche canadienne unique et cohérente des affaires du monde.

STRATÉGIE POUR NOTRE PARTENARIAT NORD-AMÉRICAIN

Les dirigeants du Canada, des États-Unis et du Mexique ont signé en mars 2005 le *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité*, qui servira de nouvelle base à une meilleure coopération. Dans ce nouveau document, qui s'appuie sur la *Déclaration conjointe du Canada et des États-unis – Sécurité commune, prospérité commune : un nouveau partenariat en Amérique du Nord* ainsi que sur le *Partenariat Canada–Mexique*, tous deux conclus en 2004, ils appellent à une action commune en ce qui concerne la sécurité, la prospérité et la qualité de vie. Le Partenariat pour la sécurité et la prospérité permettra au Canada, aux États-Unis et au Mexique de s'adapter à l'évolution mondiale en prenant de nouvelles initiatives destinées à renforcer leur sécurité commune et à rendre leurs économies plus vigoureuses et plus compétitives. Il vise aussi à renforcer notre coopération en ce qui concerne la qualité de vie des citoyens nord-américains, par une meilleure intendance de l'environnement, la sécurité alimentaire et la protection contre les maladies infectieuses. Le Partenariat pour la sécurité et la prospérité crée un plan de travail et des groupes de travail ministériels qui doivent présenter leurs premiers rapports aux dirigeants en juin 2005.

En appui à ce cadre de référence continental, les Affaires étrangères prendront des mesures pour renforcer les relations bilatérales avec les États-Unis et le Mexique, et accroître les relations trilatérales naissantes entre les trois pays. Parallèlement, les Affaires étrangères mettront davantage l'accent sur la promotion de notre souveraineté dans l'Arctique et sur nos objectifs de coopération circumpolaire.

Notre réseau diplomatique nord-américain

États-Unis
Ambassade : Washington
Consulats généraux :
Atlanta, Boston, Buffalo, Chicago, Dallas, Denver, Detroit, Los Angeles, Miami, Minneapolis, New York, Seattle
Consulats :
Anchorage, Houston, Raleigh, Philadelphia, Phoenix, San Diego, San Francisco/Silicon Valley

Mexique
Ambassade : Mexico
Consulat général : Monterrey
Consulat : Guadalajara

STRATÉGIE POUR NOTRE PARTENARIAT NORD-AMÉRICAIN

LA ZONE DE L'ALENA

Population totale : 425 millions d'habitants (É.-U. – 68 %, Mexique – 24 %, Canada – 8 %)

Commerce : Avec un PIB de 17,1 billions de dollars (12 billions de dollars US), l'ALENA représente 34 % du PIB mondial

Composition des échanges : É.-U. – 88 % du PIB de l'ALENA; Canada – 7 %, et Mexique – 5 %

Investissement : Investissement canadien aux É.-U. – 92 milliards de dollars; investissement américain au Canada – 152 milliards de dollars

PARTENARIAT AVEC LES ÉTATS-UNIS

Notre proximité géographique et nos multiples liens économiques, personnels et de sécurité font que les États-Unis et le Canada ont plus d'intérêts en commun que tous les autres pays. Chacun fait certes face à des défis uniques, mais force est de reconnaître aussi que le continent devient plus interdépendant et que nous sommes tout autant concernés par les questions mondiales. L'heure est venue de chercher des solutions pour mieux coopérer afin de relever les défis de la mondialisation.

Dans le contexte canado-américain, les Affaires étrangères poursuivront les priorités suivantes :

- moderniser nos relations de sécurité en tenant compte de l'évolution des menaces auxquelles l'Amérique du Nord fait face;
- cerner les questions sur lesquelles le Canada et les États-Unis peuvent coopérer à l'échelle internationale afin de réaliser des objectifs communs;
- promouvoir une plus grande coopération en matière d'environnement;
- faire mieux passer nos messages, y compris par le Secrétariat de notre ambassade à Washington.

MODERNISER LA SÉCURITÉ CANADO-AMÉRICAINE

Les ententes conclues dernièrement avec les États-Unis visent notamment à assurer la cohérence et l'efficacité de nos accords en matière de sécurité continentale. Ceux-ci s'appuieront sur le modèle de coopération défini aux termes de la Déclaration sur la frontière intelligente de 2001 et dans le cadre de sécurité décrit dans la Politique de sécurité nationale du Canada de 2004, qui présente une stratégie et un plan d'action intégrés pour les menaces actuelles et futures.

Initiatives particulières

En collaboration avec les ministères partenaires, les Affaires étrangères se concentreront sur ce qui suit :

- *Lutte antiterroriste* : En 2002, le Canada et les États-Unis ont conclu une Entente de coopération en matière de sécurité aux termes de laquelle un Groupe de planification binational a été chargé d'élaborer des plans d'urgence coordonnés en préparation à des situations de crise, y compris à l'éventualité d'attentats terroristes et de catastrophes naturelles en Amérique du Nord. Nous continuerons de travailler dans ce Groupe et de participer à d'autres processus pour renforcer la coordination des programmes transfrontières en matière d'application de la loi et de lutte antiterroriste; renforcer les liens entre le Centre intégré d'évaluation des menaces du Canada et le National Counter-Terrorism Center des États-Unis; mettre en place une frontière du XXI^e^ siècle, en la repoussant vers l'extérieur afin d'arrêter les menaces avant qu'elles n'atteignent l'Amérique du Nord, tout en accélérant la circulation des personnes et des marchandises à faible risque; collaborer à la sécurité des infrastructures essentielles communes, y compris l'infrastructure des transports, l'infrastructure énergétique, les réseaux cybernétiques et les réseaux de communications; et améliorer la sécurité des passeports canadiens et américains en les dotant d'identificateurs biométriques.
- *NORAD* : L'Accord concernant l'organisation et le fonctionnement du Commandement de la défense

aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), qui représente près d'un demi-siècle de collaboration entre le Canada et les États-Unis dans la défense de l'Amérique du Nord, doit être renouvelé en 2006. Le succès du NORAD, qui repose sur sa capacité d'adaptation aux nouvelles menaces, témoigne de la valeur de nos relations bilatérales en matière de défense qui permettent à nos deux pays de poursuivre des objectifs de sécurité communs dans le respect de la souveraineté de chacun. Nous consoliderons ces bases en étudiant avec les États-Unis de nouveaux moyens de renforcer la sécurité continentale. En août 2004, le Canada a confirmé son attachement au commandement binational en modifiant l'Accord du NORAD de manière à ce que ses capacités d'alerte anti-missiles, en place depuis 30 ans, soient mises à la disposition des commandements américains chargés de la défense anti-missiles. Le gouvernement accroîtra, avec la participation d'autres ministères, la coopération canado-américaine dans d'autres domaines, y compris la sécurité maritime, comme le prévoit le document parallèle sur la défense, et les questions relatives à la frontière, sous l'impulsion du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile.

COOPÉRER À LA RÉALISATION D'OBJECTIFS COMMUNS

Les événements internationaux ayant de plus en plus d'incidences sur l'Amérique du Nord, de nouvelles possibilités de tendre ensemble vers des objectifs mondiaux communs se créent. Dans bien des cas, nous voudrons sans doute suivre des voies distinctes mais complémentaires, en nous fondant sur les atouts différents de chaque pays. C'est ce que font déjà le Canada et les États-Unis, entre autres dans la stabilisation, la reconstruction et la démocratisation de l'Afghanistan, par exemple. Les Affaires étrangères chercheront à promouvoir une collaboration continentale sur un certain nombre de dossiers clés pour le Canada.

Initiatives particulières

Les Affaires étrangères rechercheront une coopération canado-américaine en ce qui concerne :

- la transformation de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), pour que l'Alliance puisse jouer un rôle plus efficace dans les opérations de paix et dans la lutte antiterroriste;
- le renforcement de la démocratie et d'autres objectifs communs du processus du Sommet des Amériques;
- la création de nouveaux mécanismes multilatéraux, comme la Commission de consolidation de la paix dont on propose la création aux Nations Unies;
- la nécessité de mieux contrer les nouvelles menaces à la santé, y compris les maladies infectieuses;
- la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM).

PARTENARIAT ENVIRONNEMENTAL

La coopération environnementale entre le Canada et les États-Unis remonte au début du XX[e] siècle, à la signature des traités sur les espèces migratoires et à la création de la Commission mixte internationale (CMI), qui est chargée de gérer les eaux limitrophes. L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, conclu en même temps que l'ALENA, a instauré une coopération trilatérale avec les États-Unis et le Mexique. Aujourd'hui, nous faisons face à de nouveaux défis, et il nous faut moderniser notre approche commune. En étroite collaboration avec des partenaires clés fédéraux tels qu'Environnement Canada, ainsi qu'avec les autorités provinciales et municipales, les Affaires étrangères chercheront de nouvelles occasions de renforcer la coopération continentale dans ce domaine.

Initiatives particulières

- S'appuyer sur des relations canado-américaines bien établies pour ce qui est de la qualité de l'air, la qualité de l'eau et sa quantité pour renforcer la coopération en ce qui concerne les espèces envahissantes, la gestion des produits chimiques et l'observation de la Terre. Des efforts seront déployés pour promouvoir l'utilisation propre et efficace des ressources énergétiques, ce qui

comprendra des initiatives relatives au charbon épuré et à l'énergie renouvelable.

- Faire en sorte que l'engagement trilatéral Canada–États-Unis–Mexique renforce davantage encore ces partenariats environnementaux.

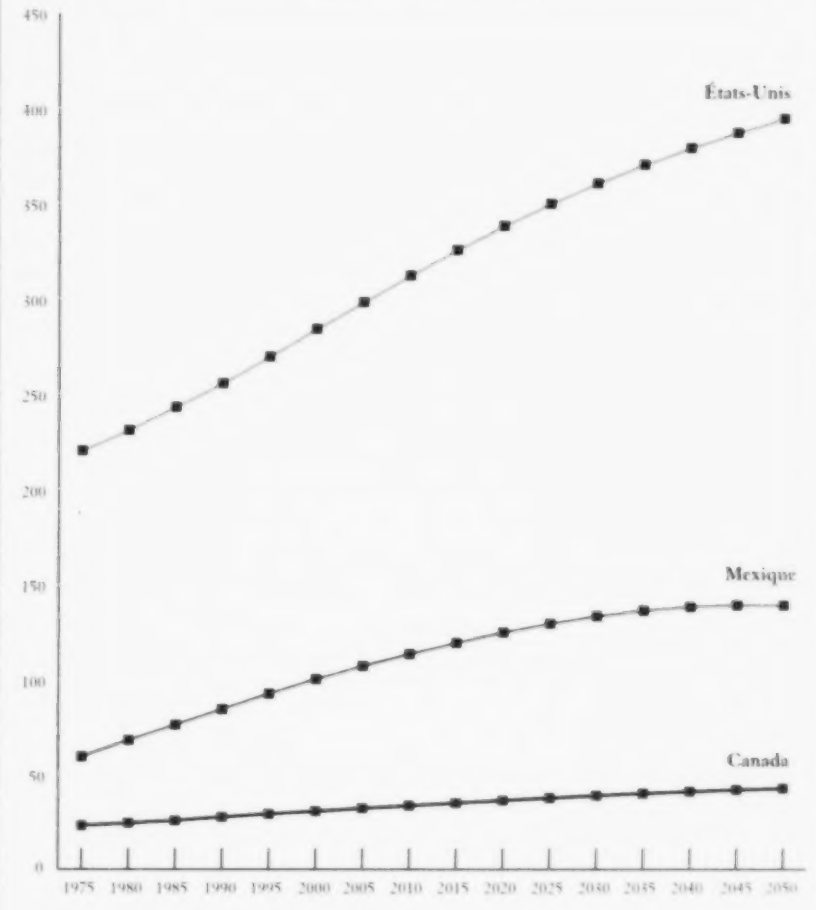
FAIRE PASSER NOTRE MESSAGE

Dans la poursuite de nos priorités aux États-Unis, les Affaires étrangères ont pris des mesures pour mieux faire connaître le Canada. En plus du Secrétariat à notre ambassade de Washington, notre Initiative de représentation accrue, menée en coopération avec d'autres ministères, se traduit par l'ouverture de nouveaux consulats dans des régions des États-Unis où les enjeux sont importants pour les Canadiens. Mais nous devrons faire plus.

Une réelle coopération en Amérique du Nord dépend d'une entente mutuelle. Les liens personnels entre les deux pays sont certes nombreux – par exemple, les États-Unis se classent au cinquième rang des pays d'origine de nos immigrants et le Mexique est à présent notre principale source de travailleurs étrangers (devant les États-Unis) –, mais nos démographies respectives continuent d'évoluer. D'après le recensement américain de 2000, près des deux tiers de la croissance démographique, entre 1900 et 2000, se sont concentrés dans le Sud et l'Ouest des États-Unis. Autrement dit, les agglomérations, et le pouvoir politique, s'éloignent de plus en plus de la frontière canadienne.

Alors même que les pays d'Amérique du Nord deviennent plus interdépendants sur le plan économique, ils risquent, paradoxalement, de moins se connaître. Pour atténuer ce risque, et exploiter le potentiel du continent sur un marché mondial de plus en plus compétitif, nous devons nous assurer que de vrais mécanismes soient en place pour renforcer le dialogue entre les trois partenaires. Nous devons rechercher une plus large participation aux réponses à apporter aux questions auxquelles l'Amérique du Nord fait face, afin d'encourager une réflexion plus créatrice quant aux mesures à prendre. Ainsi, nous devons examiner avec nos partenaires nord-américains le rôle du continent par rapport à de nouvelles puissances telles que la Chine et l'Inde, ou par rapport aux relations transatlantiques, tandis que l'Union européenne (UE) évolue. Nous devrions aussi nous pencher sur d'autres questions, comme la diversité culturelle, les migrations et l'environnement.

Amérique du Nord : projection démographique
(en millions d'habitants)



STRATÉGIE POUR NOTRE PARTENARIAT NORD-AMÉRICAIN

Les Canadiens doivent s'informer s'ils veulent exercer intelligemment leur souveraineté. Comme le fait remarquer le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international dans son rapport intitulé *Partenaires en Amérique du Nord*, il y a étonnamment peu de recherche et de capacité d'élaboration des politiques au Canada en ce qui concerne nos voisins. Le rapport sur les Partenaires recommande que le gouvernement fasse en sorte de promouvoir une élaboration plus poussée des politiques. Les Affaires étrangères prendront des mesures pour répondre à ces besoins.

Initiatives particulières

- Étudier des possibilités de promouvoir une meilleure connaissance mutuelle de nos sociétés, afin d'anticiper des défis et de permettre une élaboration plus poussée des politiques ainsi qu'une coopération plus productive, au gouvernement et ailleurs. Cette démarche servirait les objectifs énoncés dans le Partenariat pour la sécurité et la prospérité, afin de trouver des moyens de permettre à nos citoyens de mener des vies plus saines, plus prospères et plus sûres, et elle inclurait des représentants du gouvernement, des universités, du secteur privé et de la société civile.

- Renforcer notre capacité en matière de diplomatie publique, y compris en nous faisant mieux connaître aux États-Unis et au Mexique, et ce, en présentant davantage les idées, la culture et l'innovation canadiennes, ce qui nous permettra de mieux défendre nos intérêts dans les deux pays et ce, de manière plus ciblée.

- Utiliser nos missions plus nombreuses aux États-Unis et le Secrétariat à notre ambassade de Washington comme réseau stratégique pour dialoguer avec des façonneurs d'opinion et des décideurs clés.

RENFORCER LES RELATIONS AVEC LE MEXIQUE

Le Mexique est de plus en plus important pour les Canadiens. L'augmentation en pourcentage du commerce et de l'investissement entre le Canada et le Mexique depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA, en 1994, est encore plus spectaculaire que la croissance des échanges commerciaux avec les États-Unis. Le Canada est maintenant le deuxième marché d'exportation du Mexique, alors que le Mexique est le sixième marché d'exportation du Canada. Au cours de la dernière décennie, nos termes de l'échange ont triplé dans le cadre de relations commerciales qui restent, fait intéressant, sans heurts. Les liens personnels ont eux aussi augmenté, et dans les deux sens. Dans la consolidation de sa transition démocratique, le Mexique nous demande volontiers conseil et appui pour moderniser ses structures et ses pratiques en matière de gouvernance. Nous encourageons une convergence de vues croissante sur des questions de politique étrangère et un plus grand engagement du Mexique dans les affaires hémisphériques et mondiales. En tant que Canadiens, nous reconnaissons à présent, comme nous ne le faisions peut-être pas avant, qu'un Mexique fort et stable est essentiel pour la prospérité et la sécurité durables de notre région. Dans le cadre du Partenariat Canada–Mexique, une instance a été créée afin de renforcer la coopération économique et de promouvoir le dialogue entre les secteurs public et privé. Les deux pays entendent resserrer leurs liens à tous les niveaux.

FAIRE AVANCER NOS OBJECTIFS DANS L'ARCTIQUE

Le volet nordique de la politique étrangère du Canada fournit à notre pays un cadre permanent pour qu'il joue un rôle de premier plan dans le monde circumpolaire. Dans le cadre de la toute première stratégie nationale globale pour le Nord visant à renforcer la sécurité et la prospérité des Canadiens, notamment des habitants du Nord et des peuples autochtones, le gouvernement travaillera en collaboration avec le Conseil de l'Arctique, les nations circumpolaires et d'autres pays afin de renforcer notre souveraineté et de protéger la population et l'environnement fragile de l'Arctique. Cela se fera en collaboration avec les habitants du Nord et en s'appuyant sur des recherches scientifiques objectives, en veillant à étudier soigneusement l'adaptation aux conséquences des changements climatiques. Le Canada profitera aussi de l'Année polaire internationale, en 2007-2008, pour promouvoir les connaissances scientifiques et la dimension humaine de l'intendance des régions polaires.

BÂTIR UN MONDE PLUS SÛR

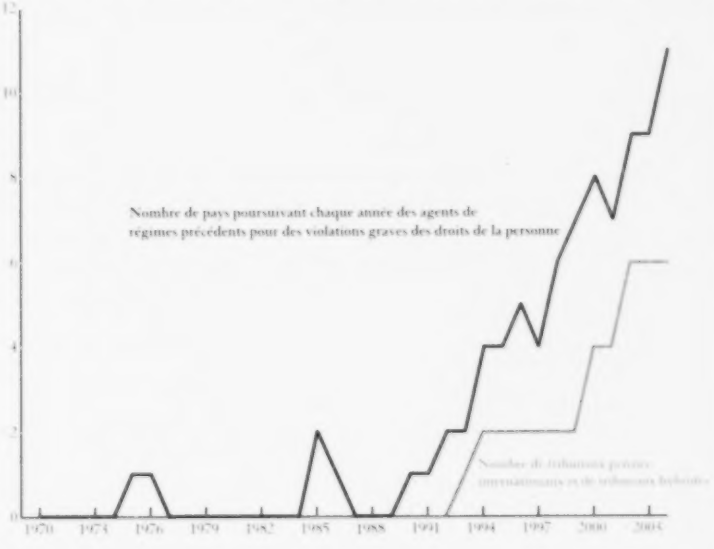
Aujourd'hui, le risque d'une guerre entre les grandes puissances semble plus éloigné que jamais. Les menaces auxquelles nous faisons face à présent sont autres, qu'elles viennent d'acteurs non étatiques, comme les terroristes, ou de nouvelles maladies infectieuses et, de plus en plus, elles échappent au contrôle de tout pays agissant seul. De nos jours, lorsque des États constituent une menace – par exemple, ceux qui mettent au point des armes nucléaires –, ils agissent souvent au mépris du droit international. Il nous faut de nouvelles stratégies pour influer sur leur comportement. De plus, beaucoup de pays nous menacent aujourd'hui – et menacent leurs propres citoyens – non pas par leur puissance, mais par leur fragilité. Leur effondrement crée des tragédies humanitaires et entraîne des menaces plus générales en matière de sécurité, y compris pour les Canadiens. Ces défis, qui transcendent de plus en plus les frontières nationales, exigent plus que jamais des gouvernements qu'ils recherchent des solutions durables à l'échelle multilatérale.

Le gouvernement fait face à ces menaces sur plusieurs fronts. *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale* (PSN), publiée en 2004, présente un cadre d'intervention qui met principalement l'accent sur des stratégies nationales et nord-américaines, y compris en matière de renseignement, de planification de mesures d'urgence et de gestion des urgences, de santé publique, de sécurité des transports et de sécurité des frontières.

À l'échelle internationale, le Canada reste fermement attaché à l'ONU, pierre angulaire du système multilatéral, et aux mesures prises sous ses auspices. Cependant, nos institutions multilatérales sont surmenées. Le programme d'action relatif aux responsabilités que défend le Canada propose que la communauté internationale renouvelle son engagement envers les idéaux de la Charte de l'ONU. Le gouvernement a donc apprécié le rapport remis en 2004 par le Groupe de personnalités de haut niveau de l'ONU, intitulé *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, et celui présenté en 2005 par le secrétaire général de l'ONU sous le titre *Dans une liberté plus grande*, qui ensemble proposent un programme de réforme ambitieux qui intègre les questions de sécurité et de développement et qui appelle au renouvellement des institutions internationales.

Combattre la culture de l'impunité

Croissance des efforts nationaux et internationaux pour faire traduire en justice les auteurs de violations des droits de la personne, 1970-2004



Source : Eric Neilhill, Human Security Centre, University of British Columbia, 2005

Par leur leadership en ce qui concerne la politique en matière de sécurité internationale, les Affaires étrangères contribueront en particulier aux priorités suivantes du gouvernement :

- les États en déroute ou fragiles;
- la lutte antiterroriste et la lutte contre le crime organisé;
- la lutte contre la prolifération des ADM;
- la promotion de la sécurité humaine.

ÉTATS EN DÉROUTE OU FRAGILES : LE NOUVEAU DÉFI

Parmi les nouvelles menaces auxquelles nous faisons face figurent celles qui émanent d'un grand nombre d'États fragiles et mal gouvernés. Notre stratégie face aux multiples défis que représentent

RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

Le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, intitulé *La responsabilité de protéger*, présente des critères en matière d'intervention internationale en cas de pertes en vies humaines massives ou de nettoyage ethnique ou lorsque ces situations sont imminentes.

L'initiative relative à la responsabilité de protéger exigera un engagement à long terme pour faire progresser les règles internationales et renforcer dans la communauté internationale le sentiment d'obligation d'intervenir pour empêcher que soient commises des atrocités générales.

les États en déroute ou fragiles est avant tout centrée sur la prévention, par des programmes de développement, un appui aux droits de la personne et à la démocratie, un recours à la diplomatie pour prévenir les conflits et des contributions à la sécurité humaine.

Les récents conflits et d'autres situations d'urgence nous ont appris que nous devons définir une approche intégrée pour réagir aux crises internationales quand elles se produisent, afin que les opérations militaires et l'aide civile s'inscrivent dans un plan opérationnel cohérent. Les interventions militaires doivent être rapides afin de stabiliser la situation sur le terrain et de rétablir la sécurité pour la population locale, et nos forces armées doivent être équipées pour les tâches multiples et changeantes qui sont essentielles dans ce contexte plus complexe. Le document parallèle sur la défense prévoit une restructuration fondamentale de nos opérations militaires, y compris la création d'un « Commandement canadien » unifié. Les Forces canadiennes seront également élargies afin que le Canada puisse jouer un rôle important dans les opérations de paix.

La stabilisation des sociétés au lendemain de conflits doit être suivie du rétablissement d'institutions publiques efficaces : services chargés de l'application de la loi et appareil judiciaire, éducation et soins de santé, parlements et régimes de réglementation qui fonctionnent. Cela préparera le terrain pour un développement économique à long terme, avec une aide internationale et des initiatives du secteur privé.

L'expérience du Canada dans les Balkans, en Afghanistan, en Haïti et, plus récemment, en Asie, après la catastrophe provoquée par le tsunami, montre combien il est important de coordonner les moyens pour réagir rapidement et efficacement en cas de crise internationale. Les efforts du Canada en Afghanistan en matière de diplomatie, de défense et de développement (« 3D ») lui ont permis de mieux se faire connaître et d'accroître son influence sur des questions clés relatives à la paix et à la sécurité internationales. Notre appui important à l'OTAN dans sa première opération non européenne a permis de consolider le rôle de l'Alliance en tant qu'organisation de sécurité transatlantique capable et de plus en plus ouverte sur le monde. Notre présence a aidé à progresser sur plusieurs questions, y compris le lancement d'un processus bientôt terminé d'entreposage d'armes lourdes en Afghanistan, les armes mêmes qui ont servi à détruire la majeure partie de l'infrastructure matérielle du pays dans le passé. Nous avons aussi sensiblement contribué à l'organisation d'élections libres et équitables, et nous avons été loués pour notre approche du développement en Afghanistan, qui consiste à aider les Afghans dans leurs priorités et programmes nationaux en matière de reconstruction. Plus important encore, par nos efforts – et ceux de nos alliés –, nous aidons vraiment l'Afghanistan dans sa transition vers la démocratie, la stabilité et l'autosuffisance. Forts de ce succès, nous allons jouer un rôle de premier plan dans la région de Kandahar, où nous déploierons une équipe provinciale de reconstruction, en août 2005.

La vitesse à laquelle nous intervenons, ainsi que le bon dosage de diverses formes d'aide, peut être essentielle pour sauver des vies en situation de crise. Le Darfour est le tout dernier exemple de crise nécessitant une action internationale concertée. La situation sur le plan de la sécurité et des droits de la personne y reste sérieuse, les forces gouvernementales, les milices et les groupes rebelles continuant à porter gravement atteinte aux droits de la personne. Les pourparlers de paix entre les parties au conflit, qui se déroulent sous l'égide de l'Union africaine, sont dans l'impasse depuis leur ajournement le 23 décembre 2004. Les groupes rebelles

continueront de boycotter les pourparlers tant que la situation sur le plan de la sécurité ne se sera pas améliorée sur le terrain. Depuis janvier, on note une accalmie dans les opérations militaires. Cependant, la sécurité reste précaire. Autrement dit, un incident important pourrait facilement entraîner une dégradation de la situation, notamment humanitaire.

Le Canada adopte une stratégie « pansoudanaise » aux termes de laquelle les activités visant des régions particulières, comme le Darfour, sont préparées et menées en tenant compte de leur incidence sur tout le Soudan. Les activités canadiennes au Darfour reposent sur une approche des 3D comprenant l'activité diplomatique, le développement et l'aide humanitaire, et sur un appui destiné à améliorer la situation sur le plan de la sécurité en faisant intervenir la défense et la police civile. Depuis 2000, le Canada a consacré 70 millions de dollars à l'aide humanitaire et 20 millions de dollars à l'appui à la Mission de l'Union africaine au Soudan, qui est déployée au Darfour. Notre aide à l'Union africaine comprend des hélicoptères, jugés indispensables à l'opération, des militaires et de la police civile, dont le soutien est essentiel dans la planification, ainsi que du matériel militaire pour les troupes de l'Union africaine. Le Canada réfléchit à l'ampleur que pourrait prendre un rôle plus important dans la crise du Darfour. Il pourrait servir de catalyseur de l'action internationale en concentrant l'effort et les ressources sur certains aspects critiques de l'activité diplomatique afin de relancer le processus de paix; en renforçant la Mission de l'Union africaine au Soudan dans des domaines clés, comme l'appui apporté par les hélicoptères et les conseils techniques; en contribuant à la protection des civils et ce, en affectant plus de ressources aux besoins en matière d'aide humanitaire, de consolidation de la paix et de reconstruction; et en encourageant l'application de la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU sur la Cour pénale internationale.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA STABILISATION ET LA RECONSTRUCTION (GTSR)

Pourquoi en avons-nous besoin?

- Quelque 50 États sont dangereusement faibles ou défaillants, d'où la fréquence rapprochée des catastrophes humanitaires. Nous devons mieux nous équiper pour faire face à ces crises.
- Des situations d'urgence complexes et récentes (par exemple, en Afghanistan, en Haïti et dans les Balkans) nous ont appris que non seulement les instruments civils et militaires doivent travailler en étroite collaboration, mais que nous devons aussi établir des relations de travail plus efficaces entre nos instruments civils. Nous devons faire en sorte d'adopter plus rapidement toute une série de mesures (maintien de l'ordre, déminage, réouverture des tribunaux), y compris pour protéger globalement la population et permettre à tous de reconstruire rapidement leur vie.

Qu'apporterait-il?

- Le GTSR permettra au gouvernement de mieux planifier ses interventions et de mieux se préparer à faire face aux crises de pays en déroute ou fragiles.
- Il facilitera une intervention civile canadienne coordonnée, plus rapide et plus efficace, en appui à la stabilisation et à la reconstruction.
- Il permettra de mieux épauler les Nations Unies et les autres organisations internationales face aux crises.

Comment fonctionnera-t-il?

- Situé aux Affaires étrangères et composé de personnel des Affaires étrangères et d'autres ministères dont les compétences sont nécessaires pour assurer une intervention cohérente du gouvernement en cas de crise internationale, le GTSR fera de la planification et élaborera des interventions rapides et coordonnées du gouvernement à mesure que les situations de crise se produiront.

LE PARTENARIAT MONDIAL

Pour ce qui est de la coopération avec la Russie sur le plan de la sécurité, le Canada s'investit principalement dans le Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes, qu'administrent les Affaires étrangères. Ce programme mis sur pied par le G8 en 2002 vise à contrer la menace sérieuse que représentent les énormes quantités (40 000 tonnes) d'armes nucléaires, radiologiques et chimiques héritées de l'ancienne Union soviétique, notamment si elles tombaient dans les mains de terroristes. Le Canada est un des principaux architectes et bailleurs de fonds du Partenariat mondial, auquel il affectera 1 milliard de dollars sur 10 ans.

Initiatives particulières

- Afin d'être en mesure de réagir plus rapidement en cas de crises internationales, le gouvernement créera un Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR), permanent et rattaché aux Affaires étrangères, qui sera chargé d'évaluer les crises et de coordonner la réponse du gouvernement. Le GTSR réunira des compétences du gouvernement tout entier. Il travaillera en étroite collaboration avec des groupes équivalents que forment actuellement des pays partenaires, comme les États-Unis.

- Tel qu'annoncé dans le budget de 2005, le gouvernement affecte 100 millions de dollars par an sur cinq ans à un Fonds pour la paix et la sécurité dans le monde (FPSM), placé sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères. Le FPSM servira à financer des contributions civiles urgentes lors d'opérations de réponse aux crises, ainsi que des mesures visant à assurer une sécurité humaine durable, comme l'élimination des mines antipersonnel.

Forte de nouvelles capacités et de nouveaux investissements dans la défense, le développement et le commerce, la diplomatie canadienne permettra au Canada d'apporter une contribution distincte dans des régions et sur des questions qui l'intéressent. Notre nouvelle approche intégrée réunira tous nos instruments afin d'arriver à des résultats et d'apporter une contribution utile.

Les changements que nous apportons chez nous pour être plus en mesure de réagir face à des États en déroute ou fragiles doivent être reproduits à l'échelle internationale. La communauté internationale n'est pas encore assez bien organisée pour mener des opérations de consolidation de la paix complexes, et il n'y a pas de consensus quant au moment où l'ONU doit intervenir en cas de crise internationale. Les rapports récents de l'ONU concluent que les opérations organisées après des conflits se caractérisent trop souvent par une mauvaise coordination et un chevauchement des programmes de l'ONU et des programmes bilatéraux, ce qui empêche d'utiliser au mieux des ressources limitées. Cependant, nous devons aussi nous entendre sur de nouvelles règles afin que la communauté internationale puisse intervenir plus rapidement et plus efficacement pour mettre les civils à l'abri de graves périls – y compris de génocides, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité – quand des États ne s'acquittent pas de leur responsabilité fondamentale de protéger leur propre population.

Initiatives particulières

- Les Affaires étrangères inciteront à donner suite au rapport intitulé *La responsabilité de protéger* auprès de l'ONU, et elles poursuivront leurs efforts pour que cette idée soit largement acceptée. Plus particulièrement, elles chercheront à faire adopter au Conseil de sécurité une résolution qui approuvera des lignes directrices régissant le recours à la force dans les conflits internes, comme le recommande ce même rapport.

- Afin de consolider davantage et plus rapidement la paix dans des situations de conflit ou de lendemain de conflit, les Affaires étrangères travailleront en collaboration avec des pays partageant les mêmes idées afin d'encourager à créer une Commission civile de la consolidation de

la paix, à l'ONU, conformément aux recommandations formulées dernièrement par le Groupe de personnalités de haut niveau de l'ONU. Cette commission, qui relèverait du Conseil de sécurité, jouerait le rôle principal dans le rétablissement de l'ordre et de la gouvernance dans les États en déroute ou sortant de conflit, ce qui permettrait à l'ONU de réunir rapidement les compétences voulues dans tout le système onusien. Un bureau d'appui à la consolidation de la paix faisant partie du Secrétariat des Nations Unies pourrait fournir la capacité nécessaire pour mener des opérations de consolidation de la paix plus rapides et plus efficaces.

Le Canada est toujours disposé à travailler avec l'ONU dans toute la mesure du possible en cas de crise internationale. Cependant, et même si les Nations Unies continuent de jouer un rôle essentiel pour ce qui est de donner une légitimité aux opérations internationales, dans certains cas, la solution la plus pratique fera intervenir des acteurs régionaux. Ce sont les organisations régionales et les pays d'une région donnée qui ont le plus intérêt à assurer la stabilité de leur partie du monde et qui ont donc plus de raisons d'engager les ressources nécessaires à la stabilisation et à la consolidation de la paix. Comme le recommandent les rapports récents de l'ONU, les Nations Unies devraient mettre en place de nouveaux accords-cadres avec les organisations régionales, afin qu'il leur soit plus facile de monter des opérations de paix. L'OTAN fournit un excellent modèle à cet égard, étant donné son étroite collaboration avec l'ONU dans les Balkans et en Afghanistan.

Initiative particulière

- Les Affaires étrangères travailleront en collaboration avec des organisations régionales afin d'aider les États en déroute ou fragiles. Cela comprend la transformation de l'OTAN pour contrer les nouvelles menaces, l'Alliance ayant déjà démontré sa capacité de combattre le terrorisme et d'aider à stabiliser des pays et des régions à risque. Là où l'OTAN n'est pas engagée, nous coopérerons avec d'autres acteurs régionaux, notamment l'Union européenne, l'Union africaine et l'Organisation des États américains, afin de régler des conflits et renforcer des capacités de maintien et de consolidation de la paix.

LUTTE ANTITERRORISTE ET CRIME ORGANISÉ

Dans le contexte plus général de la stratégie de lutte antiterroriste du gouvernement, la contribution des Affaires étrangères est unique. Appuyer des gouvernements démocratiques et responsables, qui respectent les droits de la personne, autorisent l'expression pacifique de la dissidence, font en sorte de réaliser les aspirations de leur population et respectent la diversité, constitue la première ligne de défense contre le recrutement de terroristes. Favoriser les droits de la personne et de la démocratie continuera de figurer parmi les principales responsabilités des Affaires étrangères.

Les Affaires étrangères continueront aussi de promouvoir les efforts internationaux déployés pour contrer les organisations terroristes et leurs réseaux de soutien. Le G8, l'OTAN et l'ONU développent actuellement des capacités de lutte antiterroriste supplémentaires, et nous continuerons d'insister pour que soient pleinement appliquées les conventions internationales sur le terrorisme, en particulier pour empêcher les organisations terroristes de se financer.

Initiatives particulières

- Conformément aux initiatives présentées dans la politique de sécurité nationale (PSN), les Affaires étrangères accroîtront leurs contributions et leurs capacités diplomatiques, y compris par des programmes d'aide à la sécurité civile, pour les États qui ont besoin d'aide pour lutter contre le terrorisme. Nous offrirons une assistance technique à ces pays dans le cadre d'un programme annuel consacré au renforcement des capacités antiterroristes et doté de 15 millions de dollars.

- Nous œuvrerons au règlement des différends régionaux qu'exploitent les terroristes pour mobiliser leurs soutiens, et nous utiliserons la diplomatie publique (par exemple, les échanges universitaires, le dialogue avec la société civile) pour former des alliances avec des modérés politiques dans des sociétés menacées par l'extrémisme.

Souvent, les organisations terroristes comptent sur des revenus tirés d'activités criminelles internationales et sur des méthodes criminelles pour financer leurs activités. Notre monde devenant plus interdépendant, les réseaux criminels internationaux impliqués dans le trafic de stupéfiants, le passage de clandestins, le trafic de personnes, le commerce d'armes illicite, le blanchiment d'argent, l'usurpation d'identité, les fraudes commerciales, l'extorsion et la cybercriminalité se multiplient. Les guerres civiles qui ravagent des États fragiles sont exacerbées par l'importation illicite d'armes et l'exportation illégale de ressources naturelles telles que les diamants, le bois d'œuvre et d'autres ressources très prisées.

Initiative particulière

- Pour contrer les nouveaux risques posés par le crime organisé transnational, comme le trafic d'armes et de personnes, le blanchiment d'argent et l'usurpation d'identité, les Affaires étrangères coopéreront avec tous les paliers de gouvernement pour mettre en œuvre des mesures découlant de la PSN dans ce domaine. Nous chercherons aussi à renforcer la coopération multilatérale, y compris par l'intermédiaire du Groupe d'action financière international, qui améliore les normes relatives aux transactions financières internationales et mobilise les États et le secteur privé.

ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE : COMBATTRE LA PROLIFÉRATION

Depuis quelques années, les régimes juridiques internationaux ont de plus en plus de mal à enrayer la prolifération des armes de destruction massive (ADM). Face aux États irresponsables qui possèdent des ADM ou cherchent à en produire, et au risque de voir de telles armes tomber un jour dans les mains de terroristes, il faut une réponse internationale concertée. Le renforcement des régimes internationaux de contrôle des exportations, et des capacités des pays de procéder véritablement et pleinement au contrôle des exportations de technologies pouvant servir à des activités de prolifération, reste une priorité du gouvernement.

Initiatives particulières

- Les Affaires étrangères joueront un rôle majeur dans la poursuite de la stratégie canadienne, notamment en utilisant notre participation au G8, à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et à l'Initiative de sécurité contre la prolifération. La Conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), en 2005, fournira l'occasion de définir de nouvelles approches multilatérales pour renforcer l'engagement du Traité envers la non-prolifération, le désarmement et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Nous viserons également à l'adoption d'une stratégie destinée à renforcer les mécanismes de conformité et de vérification en ce qui concerne les ADM, et ce en tirant parti de notre avantage comparatif dans des secteurs technologiques clés.

- Les Affaires étrangères viseront à élargir leur contribution au Programme de partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes à d'autres pays décidés à en appuyer les objectifs, et elles s'efforceront de relancer la Conférence du désarmement à Genève afin d'avancer dans les pourparlers sur la prévention d'une course aux armements dans l'espace extra-atmosphérique.

SÉCURITÉ HUMAINE : RENOUVELER LE LEADERSHIP CANADIEN

Le Canada a fait preuve de leadership international dans l'élaboration du programme d'action pour la sécurité humaine. La sécurité humaine va au-delà des concepts traditionnels de la sécurité, qui reposent sur la défense de l'État, pour se concentrer sur la protection des personnes. De grands succès ont été enregistrés, comme l'interdiction des mines terrestres antipersonnel, l'aide apportée pour mettre fin à l'utilisation d'enfants soldats dans les conflits, et la création de la Cour pénale internationale, qui se penche sur les génocides, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Mais il reste des questions pressantes. Ainsi, les 640 millions d'armes légères et de petit calibre en circulation dans le monde aujourd'hui font plus de 500 000 morts par an.

Il faut aussi, à ce propos, s'attaquer aux bases financières des conflits. De plus en plus, depuis une dizaine d'années, les guerres civiles tournent davantage autour d'enjeux économiques que d'enjeux politiques. Qu'il s'agisse de diamants en Sierra Leone et en Angola, de bois tropicaux au Libéria et au Cambodge, ou de stupéfiants en Colombie et en Afghanistan, les profits plus que le pouvoir politique dictent les conflits violents.

À l'heure actuelle, le Canada préside le Processus de Kimberley, mécanisme multilatéral qui se révèle efficace pour combattre le commerce des diamants de la guerre en Afrique et assurer la crédibilité d'une industrie qui représente des milliards de dollars. Le processus est motivé, dans une large mesure, par la volonté d'empêcher les conflits violents et de les résoudre ainsi que de mettre fin aux souffrances qu'endurent inutilement des civils innocents, autant d'objectifs clés du programme d'action pour la sécurité humaine du Canada.

Les organisations multilatérales sont devenues des instances clés pour faire avancer le programme de la sécurité humaine à l'échelle internationale. Par exemple, la Francophonie, institution consacrée au départ à la culture et à l'éducation surtout, avec un souci particulier des besoins en matière de développement de ses membres plus pauvres, s'intéresse davantage depuis quelques années à des questions de politique et de sécurité. Les Sommets de la Francophonie, qui ont lieu tous les deux ans, renforcent l'influence politique de la Francophonie. Ainsi, en novembre 2004, à Ouagadougou (Burkina Faso), le premier ministre a proposé d'organiser une réunion des ministres des Affaires étrangères de la Francophonie sur la prévention des conflits et la sécurité humaine, confirmant par là même le changement fondamental dans l'orientation générale de cette institution.

Initiative particulière

- Les Affaires étrangères relanceront le programme d'action pour la sécurité humaine en donnant un nouvel élan à l'action internationale menée pour lutter contre l'entrée illicite d'armes de petit calibre dans des zones de conflit, y compris les zones urbaines. Nous aiderons aussi à supprimer les incitations financières au conflit en cherchant à conclure des accords internationaux pour mettre fin au commerce illicite de certaines ressources qui alimentent et exacerbent les conflits armés, et nous insisterons pour que soient définis de nouveaux mécanismes multilatéraux qui permettent de traduire en justice ceux qui profitent de ces activités, qu'il s'agisse de seigneurs de la guerre, d'organisations criminelles ou d'entreprises complices. Nous étudierons de plus près l'avantage comparatif de diverses instances multilatérales dans la poursuite du programme de la sécurité humaine.

QUESTIONS MONDIALES : PROMOUVOIR UN NOUVEAU MULTILATÉRALISME

L'élan de solidarité des Canadiens envers les victimes du tsunami en Asie est révélateur des fortes traditions humanitaires qui caractérisent notre société et notre politique étrangère. L'aide que nous apportons aux pays en développement, que ce soit par l'aide au développement même, l'accès à notre marché ou l'allègement de la dette, reflète aussi nos valeurs. En même temps, nous devons également reconnaître que nous avons tout intérêt à faire en sorte que les pays en développement deviennent plus prospères et que leur population vive en meilleure santé et dans une plus grande sécurité. Les cinq sixièmes de l'humanité vivent dans ces pays, qui enregistreront aussi l'essentiel de la croissance démographique mondiale, tout particulièrement dans les villes, et dont le dynamisme économique s'affirme. Cependant, c'est aussi dans ces pays que la pauvreté persiste le plus, que les pires problèmes liés à l'environnement et à la santé surviendront – y compris de nouvelles maladies infectieuses – et que des conflits, y compris d'origine terroriste, continueront d'éclater, à moins que nous n'agissions maintenant et avec beaucoup plus d'efficacité que par le passé.

Il y a longtemps que le Canada a compris que la coopération multilatérale est essentielle pour que le monde progresse dans la prévention et le règlement des conflits, dans la promotion du développement durable et dans la facilitation du commerce. Aujourd'hui, il est plus important que jamais que la coopération multilatérale se concentre sur les résultats. C'est notre seule option pour venir à bout de nouveaux problèmes mondiaux, protéger les habitants de notre planète de la violence, et leur donner la possibilité de construire des vies prospères et enrichissantes.

UN MONDE INÉGAL

Sur les 6 milliards de personnes qui peuplent le monde, 2,8 milliards vivent encore avec moins de 2 dollars américains par jour.

Les 5 % les plus riches de la population mondiale ont un revenu 114 fois supérieur à celui des 5 % les plus pauvres, et les 1 % les plus riches gagnent autant par an que le total des 57 % les plus pauvres.

Rapport mondial sur le développement humain, 2002 – PNUD

UN MONDE PLUS SÛR

En 2004, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, constitué par le secrétaire général de l'ONU, a rendu son rapport, intitulé *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*. Il y explique qu'aujourd'hui plus que jamais, les menaces sont étroitement liées et qu'une menace contre l'un est une menace contre tous. Il se penche sur les groupes de menaces suivants : les guerres entre États; la pauvreté; les maladies infectieuses; la dégradation de l'environnement; les conflits internes; la prolifération des armes, notamment nucléaires et des armes de destruction massive; le terrorisme; et la criminalité transnationale. Il propose aussi des réformes pour les principaux organes de l'ONU, y compris des modèles de réforme du Conseil de sécurité.

Cet accent mis sur les résultats sous-tend le Programme d'action relatif aux responsabilités présenté par le premier ministre à la session de l'Assemblée générale de l'ONU de 2004, et qui vise à encourager la communauté internationale à agir concrètement afin de s'acquitter de ses cinq responsabilités communes les plus pressantes : protéger les civils en cas de conflit, enrayer la prolifération des armes de destruction massive, promouvoir le respect des droits de la personne, encourager un vrai développement (en partie par une augmentation des échanges commerciaux), et préserver le patrimoine naturel mondial.

L'ONU, seule organisation vraiment mondiale, a une occasion unique d'agir sur ces cinq fronts. Le programme de réforme de l'ONU sera déterminant dans sa réussite. Il comprend des critères de réussite en matière de lutte contre la pauvreté dans la réalisation des Objectifs de développement du millénaire (ODM), et les recommandations formulées par le Groupe de personnalités de haut niveau dans son rapport intitulé *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, et celui présenté en 2005 par le secrétaire général de l'ONU sous le titre *Dans une liberté plus grande*, qui portent tous deux sur des questions relatives à la sécurité, au développement et aux droits de la personne.

Cela dit, il sera difficile de trouver un consensus mondial sur les mesures à prendre ensuite. Le Canada, guidé par le Programme d'action relatif aux responsabilités, fera sa part. Les Affaires étrangères

joueront un rôle clé dans la poursuite d'un nouveau multilatéralisme qui :

- serve la démocratie en encourageant la bonne gouvernance, la protection des droits de la personne et le respect de la diversité;
- encourage des stratégies de développement durable plus efficaces;
- renforce le développement international, y compris la coordination en matière de politiques sur la santé;
- rationalise et modernise notre diplomatie multilatérale pour arriver à plus d'efficacité.

SERVIR LA DÉMOCRATIE EN ENCOURAGEANT LA BONNE GOUVERNANCE, LA PROTECTION DES DROITS DE LA PERSONNE ET LE RESPECT DE LA DIVERSITÉ

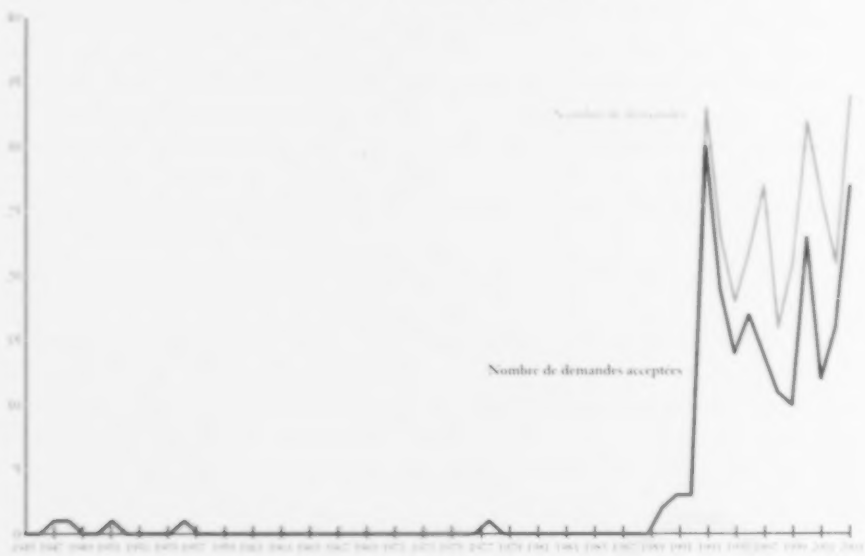
Le Canada jouit d'une excellente réputation pour ce qui est d'aider à constituer les capacités nationales nécessaires au renforcement des institutions démocratiques. Cela comprend un appui aux commissions de droits de la personne, à l'organisation d'élections libres et équitables, et à la mise en place d'institutions démocratiques efficaces. Le Canada soutient également les observateurs de la société civile, comme les médias d'information libres et indépendants et les organisations non gouvernementales (ONG) qui participent à la défense des droits de la personne. La communauté internationale reconnaît de plus en plus l'importance de ces efforts pour le développement démocratique dans le monde.

Nous pouvons avoir une influence encore plus grande. Pour cela, le gouvernement a créé le Corps canadien, afin de renforcer la contribution internationale du Canada aux droits de la personne, à la démocratie et à la bonne gouvernance. L'ACDI jouera un rôle prépondérant dans cet effort.

Parallèlement, diverses organisations indépendantes du gouvernement ou du Parlement ont été créées au Canada afin de promouvoir la gouvernance démocratique à l'échelle internationale. Chacune possède des compétences et jouit d'une certaine crédibilité dans des domaines particuliers. Ainsi, Droits et Démocratie fait la promotion des droits de la personne dans le monde, le Centre parlementaire aide

Aider au processus démocratique

Missions d'assistance électorale de l'ONU, 1945-2002



différents pays à se doter d'institutions parlementaires efficaces, Elections Canada contribue à l'organisation d'élections, comme en Iraq, et le Centre de recherches pour le développement international appuie la gouvernance démocratique.

Initiative particulière

- Afin de renforcer l'incidence de ces organismes indépendants à l'échelle internationale, de les encourager à partager leurs meilleures pratiques, de créer des synergies entre eux et de mieux faire connaître ce travail aux Canadiens, les Affaires étrangères, ainsi que l'ACDI et le Corps canadien, favoriseront une meilleure communication avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans ce domaine, ainsi qu'un plus grand dialogue avec eux.

Le renforcement des institutions internationales chargées des droits de la personne occupe une place essentielle dans notre promotion du nouveau multilatéralisme. Le niveau d'attachement de tous les pays à la Déclaration universelle des droits de l'homme et à d'autres documents fondateurs en matière de droits de la personne reste insuffisant. Le Canada appuiera vigoureusement la nouvelle proposition du secrétaire général de l'ONU d'élever le statut du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et de créer un Conseil des droits de l'homme plus efficace et plus énergique en remplacement de l'actuelle Commission des droits de l'homme. Ces mesures aideront à faire en sorte que l'ONU condamne sans détour les abus, encourage franchement les progrès et soit en mesure de le faire à partir de rapports de surveillance éclairés lorsque sont commis des abus.

Initiatives particulières

- Appuyer le projet de Conseil des droits de l'homme.

- Continuer de soutenir fermement la nouvelle Cour pénale internationale et les tribunaux formés pour juger les auteurs des crimes de guerre commis au Rwanda et dans l'ancienne Yougoslavie; nous verserons 500 000 $ pour aider la Cour à s'acquitter du mandat qui vient de lui être confié d'enquêter sur les crimes contre l'humanité commis au Darfour (Soudan) et d'en poursuivre les auteurs.

- Verser 5 millions de dollars au Haut Commissariat pour renforcer sa capacité de surveillance sur le terrain.

- Appuyer l'établissement d'un Centre mondial du pluralisme, en collaboration avec la Fondation Aga Khan du Canada. Le Centre serait établi au Canada et favoriserait le pluralisme dans le monde entier.

- Travailler au sein du Commonwealth, de la Francophonie, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de l'OEA afin de les encourager à jouer un rôle plus actif dans la protection des droits de la personne dans leurs pays membres, y compris renforcer la capacité de ces organisations d'intervenir en cas de violations des droits de la personne.,

Répondre à ceux qui affirment que la démocratie et les droits de la personne sont des normes non pas universelles mais imposées par l'Occident est un des principaux défis à relever. La progression de la démocratie et du respect des droits de la personne dans le monde montre l'intérêt universel qu'ils suscitent, indépendamment de la culture. Le Canada peut aider à expliquer comment on peut modeler des institutions de manière à garantir le respect de normes universelles, tout en respectant l'expression culturelle, ethnique et religieuse. Nous pouvons le faire, entre autres, en faisant connaître la diversité canadienne à l'étranger, y compris par les arts et la culture.

Initiative particulière

- Avec le concours du Forum des fédérations et la participation de villes canadiennes, qui ont une grande expérience à partager en matière de gestion de la diversité, les Affaires étrangères favoriseront un dialogue sur les meilleures pratiques en matière de gouvernance locale et encourageront la diversité culturelle en amenant l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) à préparer une nouvelle convention dans ce sens.

QUESTIONS MONDIALES : PROMOUVOIR UN NOUVEAU MULTILATÉRALISME

PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La bonne gouvernance est également essentielle pour un développement durable. Une croissance économique mal gérée peut, entre autres, entraîner une aggravation des problèmes environnementaux. De fait, la compétitivité économique est de plus en plus fonction de pratiques environnementales efficaces. Une collaboration multilatérale accrue est essentielle pour s'assurer que ces pratiques soient adoptées et appliquées. En collaboration avec Environnement Canada et d'autres acteurs, les Affaires étrangères poursuivront un nouveau multilatéralisme qui mette l'accent sur les changements climatiques, les océans, les villes durables et une meilleure coordination environnementale multilatérale.

Des questions mondiales comme celles-ci nécessitent des réseaux mondiaux qui réunissent spécialistes, gouvernements et société civile afin de trouver des réponses et de s'entendre sur les mesures à prendre.

En étroite collaboration avec Environnement Canada et d'autres ministères concernés, les Affaires étrangères :

- amélioreront la gouvernance internationale en veillant à la pleine application des accords nouveaux et existants et en renforçant le mandat des organisations existantes, y compris du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE);
- mettront en place un système plus global, plus efficace et plus cohérent d'accords environnementaux multilatéraux et d'accords de coopération bilatéraux avec des pays clés pour la qualité de l'environnement canadien (et mondial).

Il existe des preuves indéniables que les changements climatiques influeront sur la disponibilité en eau, l'agriculture, les forêts et le niveau des océans, qu'ils causeront des phénomènes météorologiques extrêmes, provoqueront des migrations humaines massives et des pertes de biodiversité, et modifieront les schémas de flambées épidémiologiques. Dans ses efforts continus pour faire face aux effets des changements climatiques, le gouvernement respectera l'engagement pris par le Canada à l'égard du Protocole de Kyoto de manière à obtenir des résultats tout en maintenant le dynamisme et la croissance de l'économie. Le plan du Canada pour les changements climatiques, récemment mis à jour, prévoit une série d'initiatives destinées à permettre à notre pays de respecter ses obligations aux termes du Protocole de Kyoto, à savoir de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 6 % par rapport aux niveaux de 1990 (année repère pour le Protocole).

Fin 2005, le Canada accueillera à Montréal la XI Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Cette réunion, qui sera la première des parties au Protocole de Kyoto depuis son entrée en vigueur, portera essentiellement sur un nouvel accord international dans le domaine des changements climatiques qui remplacera le Protocole de Kyoto après 2012. À cette conférence et pendant toute sa présidence de la CCNUCC, en 2006, le Canada travaillera en collaboration avec d'autres pays, dont les États-Unis et des pays en développement gros producteurs de gaz à effet de serre, afin de jeter les bases d'un régime solide et durable pour faire face aux changements climatiques.

Initiative particulière

- En collaboration avec Environnement Canada, les Affaires étrangères chercheront à réunir un soutien international à un régime solide de lutte contre les changements climatiques mondiaux à long terme; de plus, en tant qu'hôte du Bureau du mécanisme pour un développement propre et de l'application conjointe (MDP/AC), les Affaires étrangères faciliteront l'approbation de projets canadiens à l'étranger, l'acquisition de crédits pour ces projets, et elles amélioreront le fonctionnement du Conseil exécutif international du MDP afin de rendre plus efficaces les mécanismes de projet du Protocole de Kyoto.

La surpêche internationale menace sérieusement les ressources marines mondiales, y compris celles qui sont importantes pour le Canada. Les régimes internationaux et les organisations qui régissent les pêches mondiales doivent être réformés et modernisés. Afin d'assurer la bonne intendance de cette partie vitale du patrimoine naturel international, le gouvernement visera à renforcer le régime de gestion internationale des pêches et à en favoriser une application efficace et générale. Élément clé de sa stratégie, le Canada est à réunir une conférence mondiale sur la surpêche.

QUESTIONS MONDIALES : PROMOUVOIR UN NOUVEAU MULTILATÉRALISME

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ONU
DANS UNE LIBERTÉ PLUS GRANDE – VERS LE DÉVELOPPEMENT, LA SÉCURITÉ ET LES DROITS DE L'HOMME POUR TOUS

En mars 2005, le secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, a remis un rapport contenant des propositions pour la réforme onusienne, que les dirigeants mondiaux examineront en vue d'une adoption à un sommet des Nations Unies, en septembre 2005. S'inspirant du rapport du Groupe de personnalités de haut niveau de l'ONU et du Rapport du Projet du Millénaire remis par Jeffrey Sachs, Dans une liberté plus grande présente une approche intégrée où le développement, la sécurité et les droits de la personne sont indissociables. Il propose plus de 40 mesures dans ces trois domaines ainsi que pour un renouvellement de l'ONU. Comme le dit le secrétaire général, « pour être à la hauteur [...], le monde doit attacher à la cause des droits de l'homme la même importance qu'à celles de la sécurité et du développement ». Le premier ministre Martin, qui applaudit le Rapport, le qualifie de courageux appel à l'action et de plan directeur pour renforcer les capacités et l'efficacité de l'ONU.

Initiative particulière

- Les Affaires étrangères, en collaboration avec le ministère des Pêches et des Océans, insisteront pour que soit revue la gouvernance des pêches internationales, en organisant une conférence mondiale sur la surpêche. Parallèlement, nous poursuivrons nos efforts multilatéraux pour arriver à une application générale de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs et rassembler les appuis visant à rendre plus efficaces les régimes régionaux et mondiaux de gestion des pêches.

L'urbanisation s'accélérant, notamment dans les pays en développement, le Canada peut faire profiter ces derniers de son expérience et de ses compétences dans des domaines tels que la gestion urbaine et l'urbanisme. Il aidera ainsi au développement de villes durables et contribuera à la réalisation des Objectifs de développement du millénaire.

Initiative particulière

- Les Affaires étrangères travailleront en collaboration avec d'autres ministères fédéraux, ainsi qu'avec des organisations telles que la Fédération canadienne des municipalités, afin de promouvoir des villes durables et de renforcer la gouvernance locale dans les pays en développement. Nous utiliserons également le *Forum urbain mondial de 2006*, qu'organise l'ONU-Habitat à Vancouver, pour faire avancer le programme d'action pour des villes durables. Avec d'autres ministères, nous encouragerons le partage des expériences en matière de logement et d'infrastructure, d'environnement, de gouvernance et de finances, et à améliorer la sécurité humaine.

RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT ET LA SANTÉ DANS LE MONDE

Le Canada a également un rôle important à jouer par rapport aux questions de développement économique international pour lesquelles un nouveau multilatéralisme est essentiel. En septembre 2005, les dirigeants de pays développés et de pays en développement se réuniront en sommet afin d'évaluer les progrès réalisés par rapport aux Objectifs de développement du millénaire de l'ONU. L'ACDI jouera un rôle prépondérant dans ce défi, mais les Affaires étrangères utiliseront notre appartenance au G8 et à d'autres instances pour promouvoir le plan d'action plus général pour le développement qui comprend l'allègement de la dette, des partenariats avec le secteur privé et d'autres outils destinés à renforcer les capacités de développement locales. Les Affaires étrangères coopéreront avec l'ACDI en ce qui concerne les besoins de l'Afrique et veilleront à ce que nos stratégies de développement soutiennent nos relations générales avec les pays et les régions en développement.

Les Affaires étrangères joueront également un rôle important au moyen de notre Fonds canadien

d'initiatives locales (FCIL). Ce mécanisme d'aide souple permet aux ambassades et aux hauts-commissariats canadiens de verser directement de l'argent à des organisations locales pour des projets de développement à petite échelle. Les Affaires étrangères géreront stratégiquement un programme du FCIL réduit et recentré afin d'appuyer la présence locale du Canada dans des pays où elle est importante pour les intérêts de la politique étrangère canadienne.

La santé est devenue une question internationale cruciale ayant des incidences dans les domaines de l'économie, de la science et de la sécurité. La fièvre aviaire, la pandémie de VIH/sida et les efforts déployés pour circonscrire les poussées épidémiques de nouvelles maladies, tout cela exige une action multilatérale vigoureuse. Les Affaires étrangères y jouent déjà un rôle clé; par exemple, grâce à son réseau en Asie, elles ont pu beaucoup contribuer à la coordination de la réponse du Canada à la crise du SRAS en 2003.

Initiative particulière

- Les Affaires étrangères contribueront, par l'intermédiaire de leur réseau de missions à l'étranger, à l'initiative du gouvernement destinée à renforcer les capacités d'alerte rapide en cas de nouvelles maladies, dont la fièvre aviaire, tout en développant des capacités analytiques en ce qui concerne les maladies infectieuses. La présence qu'il est prévu de renforcer sur le terrain en Asie aidera à réaliser cet objectif. Elles encourageront aussi la coopération bilatérale et multilatérale en matière de santé, et travailleront avec l'ACDI, Santé Canada, l'Agence de santé publique du Canada et des organismes internationaux en ce qui concerne la prophylaxie et la lutte contre les maladies.

RATIONALISER ET MODERNISER LA DIPLOMATIE MULTILATÉRALE DU CANADA

Le programme de fond sur les questions mondiales décrit ci-dessus est de taille, et il sera impossible à réaliser sans moyens véritables, c'est-à-dire sans une coopération multilatérale revue et plus ciblée. À certains égards, la coopération multilatérale est victime de son propre succès. Les instances multilatérales, qui ont été conçues à l'origine pour un nombre assez réduit de pays habitués à travailler en étroite collaboration, fonctionnent moins bien maintenant avec quatre fois plus de membres. Parallèlement, il y a pléthore de règles à appliquer. (Rien que dans la dernière décennie, le Canada, par exemple, est devenu partie à 145 nouveaux accords multilatéraux.) Résultat, l'Assemblée générale de l'ONU et beaucoup d'organes multilatéraux s'enlisent dans des formalités qui finissent par les paralyser et les empêcher d'agir efficacement. Il y a, de plus, des chevauchements et un manque de cohérence. Ainsi, aucune organisation n'est chargée des océans, auxquels aucun accord n'est non plus expressément consacré.

En outre, des questions qui ne figuraient pas en tête de l'ordre du jour international il y a quelques décennies revêtent à présent une importance critique, comme les changements climatiques, les États fragiles, le terrorisme et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Dans certains domaines importants, des normes et des lois internationales nouvelles sont nécessaires pour faire face à l'évolution de la situation et répondre à des attentes croissantes en ce qui concerne le traitement réservé aux populations. Certaines lacunes sont énormes, notamment en matière de sécurité et, plus particulièrement, d'intervention humanitaire. Les organisations régionales prennent de l'importance depuis quelque temps, mais beaucoup manquent de moyens pour s'occuper du développement et de la sécurité. Il y a beaucoup à faire pour revoir les mandats et faire en sorte que les institutions multilatérales fonctionnent mieux, indépendamment et en coopération les unes avec les autres. De nouvelles institutions, officielles ou non, ou la modification du mandat des organes existants peuvent se révéler nécessaires.

Comme nous le faisions remarquer ci-dessus, pour répondre à ces besoins dans l'ensemble du système multilatéral, le premier ministre a désigné cinq domaines où le Canada entend faire avancer son programme international :

- premièrement, la « Responsabilité de protéger », afin de tenir les gouvernements responsables de la façon dont ils traitent leur population et d'intervenir, si nécessaire, pour prévenir des catastrophes humanitaires;

QUESTIONS MONDIALES : PROMOUVOIR UN NOUVEAU MULTILATÉRALISME

- deuxièmement, la « Responsabilité de refuser », afin d'empêcher les terroristes et les gouvernements irresponsables d'acquérir des armes de destruction massive qui pourraient faire des millions de victimes innocentes;
- troisièmement, la « Responsabilité de respecter », afin que tous les peuples vivent libres, sur la base des droits fondamentaux de tout homme, toute femme et tout enfant;
- quatrièmement, la « Responsabilité de construire », afin de s'assurer que nos programmes d'aide économique fournissent les outils dont ont vraiment besoin les gens ordinaires pour poursuivre leur propre développement;
- et cinquièmement, la « Responsabilité à l'égard de l'avenir », afin d'assurer aux générations futures un développement durable, moyennant une meilleure gestion du patrimoine mondial.

Le renouvellement du système multilatéral est un vaste projet dans lequel s'investissent non seulement les États et les institutions multilatérales, mais aussi des réseaux internationaux de citoyens. Moyennant des partenariats novateurs, le Canada devrait être à l'avant-garde de la réforme. Autrement dit, il devrait se comporter en éclaireur dans la définition de réponses souples aux défis multilatéraux auxquels nous faisons face et réunir un consensus sur les mesures à prendre. La diplomatie multilatérale des Affaires étrangères concrétisera cette ambition.

Initiatives particulières

- Appuyer la réforme de l'ONU, surtout dans les domaines recensés dans le Programme d'action relatif aux responsabilités. Dans les rapports qu'ils ont remis dernièrement, le Groupe de personnalités de haut niveau et le secrétaire général de l'ONU proposent des bases de réforme solides. Les Affaires étrangères poursuivront une stratégie destinée à renforcer l'appui international aux recommandations pratiques et réalisables qu'ils contiennent.
- Consacrer une attention particulière au G8, tribune où nous avons le plus d'influence, car cette instance devient de plus en plus un des principaux moteurs internationaux des progrès réalisés quant aux questions relatives au développement et à la sécurité, et elle se concentre sur le dialogue avec d'autres pays et régions, dont la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Afrique et le Grand Moyen-Orient.
- En s'inspirant du G20, qui réunit des ministres des Finances, promouvoir une réunion au niveau des dirigeants, un L20, afin de s'assurer que de nouvelles questions et des questions qui ne sont pas traitées ailleurs dans une instance particulière reçoivent une attention à un haut niveau politique; nous nous efforcerons de faire approuver cette nouvelle initiative, tout en sachant que cela peut prendre du temps.
- Appuyer davantage les organismes de l'ONU essentiels pour nos intérêts et qui peuvent être efficaces. Par exemple, encourager à moderniser le Programme des Nations Unies pour l'environnement pour qu'il puisse mieux coordonner l'action internationale en faveur du développement durable.
- Aider à renforcer les capacités d'organisations régionales telles que l'Union africaine afin qu'elles puissent s'occuper de conflits dans leur partie du monde, comme au Soudan. Comme le recommandent les rapports récents de l'ONU, des arrangements permanents entre l'ONU et les organisations veillant sur la sécurité à l'échelle régionale permettraient d'agir plus rapidement et plus efficacement en cas de crise humanitaire.
- Utiliser notre participation à diverses autres organisations régionales et mondiales, comme le Commonwealth, l'Organisation des États américains (OEA), la Coopération économique dans la zone Asie-Pacifique (APEC) et la Francophonie, pour constituer des réseaux de soutien à nos objectifs, notamment en matière de droits de la personne, de démocratie et de respect de la diversité. En tant qu'organisateurs du XIIe Sommet de la Francophonie, à Québec, en 2008, nous aurons une nouvelle occasion de montrer l'exemple dans cette instance.

QUESTIONS MONDIALES : PROMOUVOIR UN NOUVEAU MULTILATÉRALISME

Les efforts de réforme de l'ONU doivent notamment viser à rendre le Conseil de sécurité vraiment crédible et efficace. Le Canada explique depuis longtemps qu'il est urgent de revoir les méthodes de travail de cet organe clé. La dernière fois qu'il a siégé au Conseil, en 1999-2000, le Canada a déployé des efforts considérables pour en accroître la transparence et la responsabilité. Nous restons convaincus que la réforme du Conseil doit viser avant tout à le rendre plus efficace. C'est pourquoi le Canada s'est toujours opposé à la nomination de nouveaux membres permanents et à l'octroi de nouveaux droits de veto. Nous sommes favorables à des méthodes de travail plus efficaces, mais nous ne pensons pas qu'augmenter le nombre des membres permanents servirait les intérêts de l'ONU dans son ensemble ou rendrait le Conseil de sécurité plus efficace. Il s'agit d'une position de principe, indépendante des mérites de toute candidature au statut de membre permanent. Cela dit, nous convenons que la composition du Conseil de sécurité devrait mieux refléter celle de la communauté internationale au XXI[e] siècle.

Initiative particulière

- Le Canada proposera des mandats élus plus longs (par exemple, quatre ans) et renouvelables afin de conférer une continuité et une expérience approfondie par rapport aux questions soumises au Conseil. En exigeant un appui régional pour ces mandats élus plus longs, on encouragerait les membres potentiels du Conseil de sécurité à soigner leur réputation de bons citoyens internationaux.

RENFORCER LES RÉSEAUX OUTRE-MER DU CANADA

Le Canada a certes des intérêts mondiaux, mais ses capacités diplomatiques sont limitées. Le monde compte près de 200 pays. Nous ne pouvons être partout, si nous voulons apporter une contribution importante par rapport aux priorités décrites dans les pages précédentes. Pour être efficace, la nouvelle diplomatie des Affaires étrangères tiendra compte de l'évolution des priorités en ce qui concerne notre engagement dans les régions extérieures à notre continent.

- *Acteurs mondiaux actuels et nouveaux.* Ils se divisent en deux sous-groupes. Le premier comprend les partenaires du Canada, en dehors des États-Unis, au G8 (Allemagne, France, Italie, Japon, Royaume-Uni, Russie), avec lesquels nous sommes habitués à coopérer. Il est essentiel que le Canada maintienne des relations complètes avec tous, ainsi qu'avec l'Union européenne, qui est un partenaire stratégique important. Le deuxième sous-groupe comprend les nouvelles puissances du monde en développement, comme la Chine, l'Inde et le Brésil. Le Canada doit nouer avec elles des relations qui correspondent mieux à ses intérêts croissants.

- *États éclaireurs.* Un nombre grandissant de pays exercent une influence régionale, se sont taillés des créneaux d'influence mondiale ou servent d'exemples en raison des succès qu'ils connaissent dans leur politique intérieure et internationale. Souvent, ces pays renforcent volontiers leur partenariat avec le Canada, avec qui ils estiment avoir un intérêt commun à un programme international progressiste. En répondant de manière positive à cet intérêt, le Canada pourra servir des objectifs communs bilatéraux. En outre, les partenariats avec des États éclaireurs peuvent faire progresser nos objectifs régionaux, ou multilatéraux, à l'échelle mondiale, au sujet de questions mondiales et à propos du programme de la sécurité humaine.

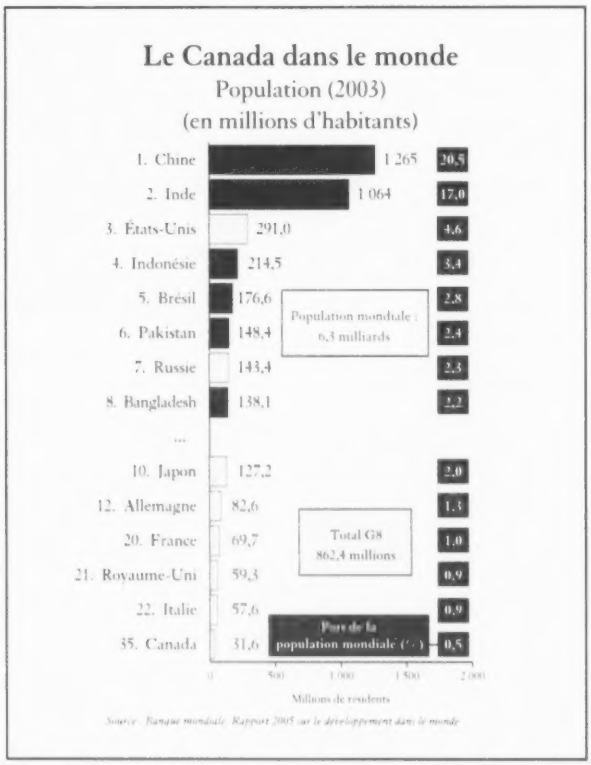
- *États en déroute ou fragiles.* Ces États, qui ont besoin d'aide, peuvent devenir des incubateurs de menaces pour la sécurité et le bien-être du Canada. Malheureusement, ils sont trop nombreux pour que le Canada puisse beaucoup faire dans chaque cas. Nous devrons donc concentrer nos efforts, au cas par cas, sur des domaines où nous savons que nous pouvons être particulièrement utiles et où nos valeurs et intérêts sont le plus en jeu.

- *Approches régionales (et infrarégionales).* La diplomatie continue de reposer avant tout sur les relations internationales et sur des négociations multilatérales, mais les régions et les sous-régions deviennent elles-mêmes des acteurs à part entière. Bon nombre sont des zones de croissance économique dynamiques où les intérêts canadiens sont nombreux ou croissants, comme en Asie du Nord-Est et du Sud-Est et dans certaines régions d'Amérique latine. Avec d'autres, comme l'Afrique orientale, l'Asie du Sud, l'Amérique centrale et les Antilles, nous entretenons depuis longtemps des liens commerciaux, culturels et personnels. D'autres encore, comme le Moyen-Orient, sont des « points chauds » régionaux critiques où la paix et la sécurité sont essentielles pour la stabilité internationale en général. Le Canada reconnaît les possibilités qu'offre un régionalisme officiel ou non. En pratique, cela signifie qu'il faut appuyer davantage certaines initiatives et des organisations régionales lorsqu'elles présentent un avantage comparatif dans le règlement d'une question.

RENFORCER LES RÉSEAUX OUTRE-MER DU CANADA

Le Canada a certes des intérêts mondiaux, mais ses capacités diplomatiques sont limitées. Le monde compte près de 200 pays. Nous ne pouvons être partout, si nous voulons apporter une contribution importante par rapport aux priorités décrites dans les pages précédentes. Pour être efficace, la nouvelle diplomatie des Affaires étrangères tiendra compte de l'évolution des priorités en ce qui concerne notre engagement dans les régions extérieures à notre continent.

- *Acteurs mondiaux actuels et nouveaux.* Ils se divisent en deux sous-groupes. Le premier comprend les partenaires du Canada, en dehors des États-Unis, au G8 (Allemagne, France, Italie, Japon, Royaume-Uni, Russie), avec lesquels nous sommes habitués à coopérer. Il est essentiel que le Canada maintienne des relations complètes avec tous, ainsi qu'avec l'Union européenne, qui est un partenaire stratégique important. Le deuxième sous-groupe comprend les nouvelles puissances du monde en développement, comme la Chine, l'Inde et le Brésil. Le Canada doit nouer avec elles des relations qui correspondent mieux à ses intérêts croissants.



- *États éclaireurs.* Un nombre grandissant de pays exercent une influence régionale, se sont taillés des créneaux d'influence mondiale ou servent d'exemples en raison des succès qu'ils connaissent dans leur politique intérieure et internationale. Souvent, ces pays renforcent volontiers leur partenariat avec le Canada, avec qui ils estiment avoir un intérêt commun à un programme international progressiste. En répondant de manière positive à cet intérêt, le Canada pourra servir des objectifs communs bilatéraux. En outre, les partenariats avec des États éclaireurs peuvent faire progresser nos objectifs régionaux, ou multilatéraux, à l'échelle mondiale, au sujet de questions mondiales et à propos du programme de la sécurité humaine.

- *États en déroute ou fragiles.* Ces États, qui ont besoin d'aide, peuvent devenir des incubateurs de menaces pour la sécurité et le bien-être du Canada. Malheureusement, ils sont trop nombreux pour que le Canada puisse beaucoup faire dans chaque cas. Nous devrons donc concentrer nos efforts, au cas par cas, sur des domaines où nous savons que nous pouvons être particulièrement utiles et où nos valeurs et intérêts sont le plus en jeu.

- *Approches régionales (et infrarégionales).* La diplomatie continue de reposer avant tout sur les relations internationales et sur des négociations multilatérales, mais les régions et les sous-régions deviennent elles-mêmes des acteurs à part entière. Bon nombre sont des zones de croissance économique dynamiques où les intérêts canadiens sont nombreux ou croissants, comme en Asie du Nord-Est et du Sud-Est et dans certaines régions d'Amérique latine. Avec d'autres, comme l'Afrique orientale, l'Asie du Sud, l'Amérique centrale et les Antilles, nous entretenons depuis longtemps des liens commerciaux, culturels et personnels. D'autres encore, comme le Moyen-Orient, sont des « points chauds » régionaux critiques où la paix et la sécurité sont essentielles pour la stabilité internationale en général. Le Canada reconnaît les possibilités qu'offre un régionalisme officiel ou non. En pratique, cela signifie qu'il faut appuyer davantage certaines initiatives et des organisations régionales lorsqu'elles présentent un avantage comparatif dans le règlement d'une question.

L'UNION EUROPÉENNE EN BREF

États membres - 25

Population – 454 millions d'habitants (Amérique du Nord, Mexique compris – 427 millions d'habitants)

Première économie mondiale avec les États-Unis (PIB – 15,4 billions de dollars; Canada – 1,2 billion de dollars)

Fournit 50 % de l'aide publique au développement (APD) dans le monde

Premier investisseur direct à l'étranger; investissement direct de l'UE au Canada – 97 milliards de dollars

Investissement direct canadien dans l'UE – 109 milliards de dollars (30 % de l'investissement canadien à l'étranger)

Exportations annuelles du Canada vers l'UE – 23 milliards de dollars

Importations annuelles du Canada en provenance de l'UE – 40 milliards de dollars

À partir de ces priorités, voici, ci-dessous, des détails sur la façon dont notre nouvelle diplomatie sera appliquée à l'échelle régionale et des précisions sur ce qui fait que chaque région (autre que l'Amérique du Nord, traitée séparément) est importante pour le Canada du point de vue de la politique étrangère (certaines questions relatives au commerce, au développement et à la défense sont passées en revue dans les documents respectifs du Commerce international, de l'ACDI et de la Défense nationale.

EUROPE

Nos relations avec l'Europe restent une pierre angulaire de la politique étrangère du Canada. Cependant, il s'agit d'une région dynamique du monde et nous devons nous adapter pour tenir compte de son évolution.

Pour le Canada, les relations avec l'Europe sont de plus en plus indissociables des relations avec l'Union européenne (UE), qui partage maintenant avec les États-Unis le rang de première économie mondiale, autrement dit de superpuissance économique. Elle devient aussi un acteur mondial important sur d'autres fronts, comme le développement et la sécurité, à mesure que son intégration se renforce et que de nouveaux membres viennent étoffer ses rangs. Beaucoup de pays européens n'en font pas encore partie, mais la plupart ont avec elle des accords aux termes desquels ils entretiennent des liens étroits, quand ils ne se préparent pas à une adhésion éventuelle. Les relations bilatérales avec les États membres de l'UE, notamment nos partenaires européens du G8, demeurent importantes en elles-mêmes, mais le Canada doit tenir compte dans son approche de leur rôle au sein de l'UE.

L'UE est un partenaire stratégique du Canada. Nos liens historiques, politiques, culturels et économiques avec l'Europe, et les valeurs que nous partageons, font de nous des alliés naturels. Nos relations sont essentielles pour la prospérité canadienne et pour faire avancer dans le reste du monde notre programme d'action relatif aux responsabilités, y compris notre responsabilité collective de protéger les civils en cas de conflit violent et d'enrayer la prolifération des ADM. La reconnaissance commune de la nécessité de vraies solutions multilatérales permettra au Canada de travailler en collaboration avec les Européens par l'intermédiaire des nombreuses organisations – de l'ONU à l'OTAN, en passant par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) – où nous agissons ensemble. Pour avancer dans leurs relations, le Canada et l'UE ont adopté en 2004 un Programme de partenariat destiné à renforcer les liens dans quantité de domaines d'intérêt commun.

Les Balkans, auxquels nous avons apporté pendant 12 ans une assistance militaire et diplomatique ainsi qu'une aide au développement, représentent l'effort de stabilisation et de reconstruction le plus important du Canada dans les années 1990. Notre action dans cette région illustre aussi la volonté du Canada de collaborer avec l'Europe sur des objectifs de sécurité communs, comme notre contribution majeure au bon déroulement des élections ukrainiennes l'a montré dernièrement. Si l'OTAN reste la pierre angulaire des relations de défense et de sécurité transatlantiques, nous sommes également favorables à la définition par l'UE d'une

RENFORCER LES RÉSEAUX OUTRE-MER DU CANADA

L'ASIE-PACIFIQUE EN BREF

38 pays

Population – Plus de 3 milliards d'habitants (région la plus peuplée du monde, près de 60 % de la population mondiale)

Économie – 27 % de la production économique mondiale. Dans une génération, trois des quatre plus grandes économies nationales seront asiatiques (Japon, Chine et Inde)

Exportations canadiennes vers l'Asie-Pacifique – 21 milliards de dollars

Importations canadiennes en provenance de l'Asie-Pacifique – 54 milliards de dollars

Investissement direct canadien dans l'Asie-Pacifique – 32 milliards de dollars

Investissement direct de l'Asie-Pacifique au Canada – 18 milliards de dollars

APD canadienne à l'Asie-Pacifique – 288 millions de dollars

Immigration – 52 % des immigrants canadiens viennent de l'Asie-Pacifique. Environ 10 % de Canadiens y ont des origines familiales

Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) pour renforcer le rôle de l'Union dans la gestion des crises en Europe et au-delà, là où l'OTAN n'est pas engagée. Nous avons commencé à coopérer avec l'UE dans le cadre de la PESD en détachant des policiers et des soldats à sa première mission de sécurité en Bosnie. En plus de travailler ensemble dans des instances telles que le G8, le Canada coopère avec ses alliés européens afin de mieux protéger notre sécurité commune contre les menaces terroristes et liées à la santé.

La protection de l'environnement mondial figure aussi parmi nos préoccupations communes. Nous poursuivrons un dialogue actif avec l'UE sur des questions telles que la surpêche et la gestion des ressources océaniques. La recherche de sources d'énergie de remplacement fait l'objet d'une coopération universitaire et scientifique entre le Canada et l'UE, et nous collaborons à de nouvelles mesures pour combattre les changements climatiques.

La Russie, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, partenaire du G8 et géant en matière d'énergie, est un acteur mondial clé avec qui nous approfondissons nos relations dans tout l'éventail de nos intérêts. La première présidence russe du G8, en 2006, offrira une nouvelle occasion de servir des objectifs internationaux communs en ce qui concerne la sécurité, le développement, la gouvernance et l'environnement.

Le Canada s'est félicité de la ratification par la Russie du Protocole de Kyoto, car elle permet l'entrée en vigueur internationale de l'Accord. Le Canada et la Russie forment un partenariat de plus en plus solide dans la gestion de l'Arctique circumpolaire, grâce au Conseil de l'Arctique, qui réunit huit pays, et à l'échelle bilatérale, dans le cadre du volet nordique de la politique étrangère du Canada.

Par ailleurs, depuis 1991, le Canada a consacré plus de 225 millions de dollars à des projets de gouvernance en Russie portant notamment sur la primauté du droit et le respect des droits de la personne.

ASIE-PACIFIQUE

La région Asie-Pacifique est la plus diverse du monde sur les plans politique et économique. Elle compte deux des économies les plus importantes et les plus dynamiques, la Chine et l'Inde, de même que la deuxième économie nationale du monde, le Japon. Les Affaires étrangères dirigeront l'élaboration de stratégies pangouvernementales destinées à améliorer le dialogue avec ces partenaires clés.

Parallèlement, plusieurs des endroits les plus dangereux du monde se trouvent dans la région, la péninsule coréenne et la mer de Chine méridionale en étant des exemples. Dans chacun, des États pouvant se doter d'armes nucléaires sont impliqués. Le terrorisme constitue un problème sérieux de l'Afghanistan aux Philippines, et certains États sont fragilisés par des conflits internes.

Le développement économique, politique et social est très variable dans la région Asie-Pacifique. Ainsi, l'Inde est la plus grande démocratie du monde, beaucoup de pays, dont l'Indonésie, construisent leur démocratie, alors que d'autres sont aux prises avec des régimes répressifs, comme la Birmanie, ou font face à des insurrections, comme le Népal.

RENFORCER LES RÉSEAUX OUTRE-MER DU CANADA

La région présente d'autres dimensions importantes pour le Canada. Depuis quelques années, plus de la moitié de ses nouveaux immigrants viennent principalement de Chine et d'Inde. Aujourd'hui, un pourcentage important et croissant de Canadiens d'origine asiatique tissent des liens toujours plus divers avec la région, y donnant au Canada un accès privilégié.

Il est essentiel, pour les objectifs de la politique étrangère du Canada – du programme d'action relatif aux responsabilités à notre capacité de définir un nouveau multilatéralisme – d'entretenir des relations fructueuses avec la région.

Le Canada joue un rôle actif dans des initiatives concernant la non-prolifération, la lutte antiterroriste, la consolidation de la paix et la prévention des conflits en Asie-Pacifique. En Afghanistan, nous continuons de contribuer considérablement à la stabilisation et au développement démocratique. Le Canada travaille en étroite collaboration avec ses alliés sur le problème de la prolifération nucléaire dans la région, grâce au G8 et à l'AIEA. De plus, en tant que membre de l'Initiative de sécurité contre la prolifération (ISP), le Canada fait partie des 16 pays participants qui s'efforcent de prévenir et d'interdire le trafic illicite des ADM et des technologies connexes, que ce soit par terre, air ou mer.

Le Canada continuera de s'associer avec des pays partageant ses vues tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon afin de promouvoir la démocratie, les droits de la personne et la sécurité humaine, y compris par une aide aux commissions des droits de la personne et à des ONG.

Des menaces non traditionnelles à la sécurité, comme le SRAS et la grippe aviaire, apparaissent aussi dans la région Asie-Pacifique, et elles concernent directement le Canada. Nous traitons ces questions dans des processus multilatéraux, tout particulièrement dans le cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Les efforts déployés pour protéger l'environnement mondial ne peuvent porter leurs fruits que si l'Asie-Pacifique contribue aux solutions. La progression du nombre de voitures individuelles en Chine, qui a augmenté de 70 % rien qu'en 2002, montre l'énormité de ce défi. Les Affaires étrangères négocient actuellement des accords avec plusieurs pays asiatiques, dont la Chine, pour faciliter l'utilisation du mécanisme de développement propre du Protocole de Kyoto afin d'encourager des investissements qui réduisent les émissions tout en produisant des crédits dans le cadre du Protocole. Les capacités scientifiques et technologiques de plus en plus précieuses de la région pourraient contribuer considérablement au règlement de ces deux questions environnementales, entre autres. Les Affaires étrangères s'efforceront d'aider à faciliter des liens entre les institutions canadiennes et leurs équivalents en Asie-Pacifique dans ces domaines, y compris par l'intermédiaire de la Fondation Asie-Pacifique, qui a son siège à Vancouver et qui bénéficie dans le budget de 2005 d'une enveloppe de 50 millions de dollars.

AMÉRIQUE LATINE ET ANTILLES

Le Canada partage avec l'Amérique latine et les Antilles des objectifs qui servent son programme d'action relatif aux responsabilités, en particulier le renforcement de la démocratie, de la bonne gouvernance et des droits de la personne dans la région, tout en instaurant un véritable développement pour venir à bout de la pauvreté.

Depuis le début des années 1990, la région a beaucoup progressé dans l'instauration de la démocratie, la protection des droits de la personne et la bonne gouvernance, ce qui contribue à une stabilité et à une sécurité accrues. Des régions autrefois déchirées par des conflits, comme des parties de l'Amérique centrale, ont enregistré de nets progrès. Haïti et la Colombie restent les principaux sujets de préoccupation en matière de sécurité. Haïti est le pays le plus pauvre de l'hémisphère occidental. Ses 8,3 millions d'habitants vivent pour la plupart avec moins de 1 dollar américain par jour, et cette situation est aggravée par l'agitation politique et sociale.

Avec le déploiement de soldats canadiens, le Canada joue un rôle de premier plan dans la force de stabilisation envoyée en Haïti par l'ONU. Nous appuyons l'opération de paix en cours et y avons détaché des policiers. Le Canada, qui appartient aussi à la Francophonie et compte une communauté haïtienne importante, continuera d'aider à la reconstruction et au développement de Haïti.

RENFORCER LES RÉSEAUX OUTRE-MER DU CANADA

Le crime transnational, y compris le trafic illicite d'armes de petit calibre, d'armes légères et de stupéfiants, figure aussi parmi les principaux sujets de préoccupation en matière de sécurité dans la région. En ce qui concerne la lutte contre les stupéfiants, les efforts du Canada passent principalement par la commission concernée de l'OEA et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, où le Canada préconise une approche globale visant à réduire à la fois l'offre de drogue (en faisant appliquer la loi) et la demande (par la prévention, l'éducation et le traitement). Par notre programme de la sécurité humaine, nous nous attaquons activement au problème de la circulation illicite d'armes de petit calibre qui nuisent à la stabilité, notamment dans bien des zones urbaines de la région. Pour renforcer la sécurité sanitaire, le Canada s'associe à l'Organisation panaméricaine de la santé, et à des pays partageant ses vues afin de circonscrire des pandémies comme celle du VIH/sida.

Les performances économiques inégales en Amérique latine et dans les Antilles ont amené certains à s'interroger sur les avantages des réformes démocratiques et du passage à une économie de marché, mais la démocratie reste la valeur commune qui définit presque tout l'hémisphère. Certains pays de la région sont encore en transition et en train d'instaurer une bonne gouvernance et un développement social, et d'autres donnent l'exemple dans l'adoption de nouvelles normes démocratiques régionales. Évidemment, Cuba reste une exception dans ces progrès de la démocratie, et le Canada continuera sa politique de dialogue avec ce pays pour tout l'éventail des questions bilatérales, y compris en ce qui concerne les droits de la personne. Le Brésil devient manifestement un nouveau géant de la région avec qui le commerce et l'investissement apparaissent de plus en plus importants. Le Canada et le Brésil travailleront en plus étroite collaboration à propos d'intérêts régionaux et mondiaux communs.

Lorsqu'il sera encore porté atteinte aux droits de la personne, le Canada parlera franchement et travaillera en concertation avec des gouvernements démocratiquement élus afin de renforcer tous les aspects de la gouvernance démocratique et des droits de la personne. Le Sommet des Amériques à Québec, en 2001, qui a conduit à la création de la Charte démocratique interaméricaine, a été un événement clé dans la formation d'un consensus régional sur la démocratie. Le Canada approuve le thème du Sommet des Amériques de 2005, à savoir « Créer des emplois pour combattre la pauvreté et renforcer la gouvernance démocratique ».

Au Sommet de Québec, les dirigeants se sont engagés à progresser à l'OEA dans la négociation du projet de Déclaration américaine des droits des peuples autochtones. En 2002, le Canada a mis sur pied le Programme de partenariat avec les peuples autochtones, qui vise à promouvoir la formation ou le renforcement de partenariats entre des entités autochtones au Canada et des entités autochtones en Amérique latine et dans les Antilles. Les Affaires étrangères poursuivront le Programme de partenariat, en coopération avec des dirigeants autochtones canadiens.

L'AMÉRIQUE LATINE ET LES ANTILLES EN BREF

33 pays (dont le Mexique)

Population - 545 millions (Ensemble, le Canada et les États-Unis comptent 326 millions d'habitants)

PIB global = 2 billions de dollars (PIB combiné du Canada et des États-Unis = 14 billions de dollars)

Immigration au Canada – Un Canadien sur neuf né à l'étranger est né en Amérique latine ou dans les Antilles (environ 600 000 sur 5 millions)

Participation régionale croissante du Canada. – Nous participons avec les pays de l'ALC au processus du Sommet des Amériques, à l'Organisation des États américains (OEA) et à ses institutions spécialisées, à la Banque interaméricaine de développement (BID), à l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA), à l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) et à des instances de défense interaméricaines

MOYEN-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD

L'intérêt du Canada pour cette région tient à ce qu'il est convaincu qu'il est de sa responsabilité d'aider à y instaurer la démocratie et à y rétablir la paix et la sécurité. Plus précisément, il entend aider à lutter contre le terrorisme et à régler des conflits régionaux,

contribuer à la consolidation de la paix après les conflits, et s'efforcer d'enrayer la prolifération des ADM. La région met aussi le Canada au défi de travailler avec des populations locales afin de promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance, et de soulager la pauvreté, tout en respectant les droits de la personne et la diversité culturelle.

Malgré le conflit israélo-palestinien et la violence en Iraq, ainsi que l'inquiétude que suscitent les ADM et la mise au point de missiles dans la région, certains signes donnent des raisons d'espérer. En particulier, la volonté générale de la communauté internationale d'encourager Israéliens et Palestiniens à progresser vers la paix permet d'espérer que ce long problème peut être réglé. En tant qu'ami des Israéliens et des Palestiniens, le gouvernement offrira un appui à l'Autorité et à la population palestiniennes pour que la première puisse rétablir la sécurité et relancer le développement socio-économique, parallèlement au retrait israélien de Gaza et d'une partie de la Cisjordanie. Ce faisant, nous espérons que des progrès continus permettront de revenir à la Feuille de route pour la paix au Moyen-Orient et, pour finir, de reprendre les négociations sur un règlement global du différend arabo-israélien. Le soutien populaire à la démocratie au Liban est un autre développement encourageant.

Par ailleurs, un engagement général envers la stabilisation et la reconstruction de l'Iraq est également nécessaire pour garantir des progrès soutenus dans le renouveau des institutions de l'État iraquien, dans le rétablissement de la sécurité et dans l'instauration de la démocratie. Le gouvernement poursuivra son programme d'aide à la reconstruction et au développement de l'Iraq, auquel il a affecté 300 millions de dollars. Nous entendons encourager la naissance d'un Iraq indépendant, stable et démocratique, en paix avec ses voisins et participant pleinement aux affaires régionales et internationales, y compris à l'économie mondiale. Le Canada préside depuis peu le Comité des donateurs du Fonds international pour la reconstruction de l'Iraq, et il utilisera sa position pour encourager à mieux coordonner l'aide et à mieux cibler les priorités iraquiennes. Nous sommes prêts à aider les Iraquiens, s'ils le souhaitent, dans la rédaction d'une nouvelle constitution qui s'amorce. Le gouvernement entend entretenir des relations suivies avec le nouveau gouvernement iraquien et il nommera pour cela un ambassadeur (d'abord non résident). L'ouverture d'une ambassade viendra dès que possible.

LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD EN BREF

20 pays et territoires, de la Mauritanie à l'Iran

Population – 336 millions d'habitants

PIB régional – 1,2 billion de dollars (plus ou moins le PIB du Canada)

Immigration – 20 % des immigrants canadiens viennent de la région, l'Iran venant en tête des pays d'origine

APD canadienne – environ 50 millions de dollars par an. Cette région bénéficie de notre deuxième programme de coopération au développement en importance, 300 millions de dollars pour la reconstruction de l'Iraq

Au Sommet du G8 à Sea Island, en juin 2004, le Canada a convenu de travailler en étroite collaboration avec ses partenaires sur diverses initiatives au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, notamment en matière de lutte antiterroriste, de sécurité des réseaux de transport et de non-prolifération, dans le cadre de l'AIEA. Les dirigeants du G8, qui ont rencontré la Ligue arabe et d'autres dirigeants régionaux au Sommet du G8 de 2004, ont également convenu de lancer l'initiative relative au Grand Moyen-Orient et à l'Afrique du Nord, qui propose un partenariat visant à améliorer la situation de la population locale et, ce faisant, à créer un climat propice à une paix et à une stabilité durables.

D'après les rapports du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur le développement humain dans le monde arabe, les problèmes de développement dans la région ne tiennent pas fondamentalement à un manque de ressources, mais à l'absence de trois éléments essentiels : la liberté, le savoir et l'égalité des sexes. En réponse à ces rapports et aux conclusions d'autres études réalisées par des groupes de la région, le G8 a entrepris, dans le cadre de l'initiative relative au Grand Moyen-Orient et à l'Afrique du Nord, de former un partenariat avec les gouvernements et la société civile de la région afin de

s'occuper de la démocratie et de la gouvernance, de l'alphabétisation, de l'égalité des sexes et des droits de la personne. Le Canada sera partenaire à part entière de la concrétisation de cette initiative, y compris en participant au processus du Forum pour l'avenir, instance réunissant les ministres des Affaires étrangères autour de réformes à mener en partenariat avec des représentants de la région.

Le Canada est également actif pour ce qui est d'améliorer la vie des habitants de la région à d'autres égards. Ainsi, il préside le Groupe de travail des Nations Unies sur les réfugiés, qui s'occupe de questions relatives aux réfugiés palestiniens, et participe au Centre régional de la sécurité humaine créé par le Canada et la Jordanie, et installé à Amman.

AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Le Canada vise principalement à aider la région à sortir de sa marginalisation économique, sociale et politique, et à améliorer nettement tous les indices africains en ce qui concerne le développement, la paix et la sécurité, et la gouvernance. L'instabilité dans la région est source d'immenses souffrances pour sa population. Ainsi, il y a plus de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Afrique que dans le reste du monde. Les guerres sur ce continent, y compris en République démocratique du Congo, auraient fait de 3 à 5 millions de morts au cours des toutes dernières années. D'après la Banque mondiale, en 2004, on dénombrait 17 conflits en Afrique. Cette situation risque aussi de faire de la région une base arrière intéressante pour des activités criminelles et terroristes transnationales. Des progrès sont enregistrés (fin de la guerre en Angola et en Sierra Leone, par exemple), mais la situation actuelle au Soudan montre la fragilité de ces progrès. Plusieurs accords de partage du pouvoir destinés à mettre fin à la longue guerre civile entre le Nord et le Sud ont été signés, mais le Darfour, qui se trouve dans l'ouest du pays, reste en proie à la violence et des civils innocents continuent d'en souffrir.

Contribuer à la résolution des problèmes en Afrique figure parmi les éléments clés de la politique étrangère du Canada. Nous défendons depuis longtemps la cause africaine dans les instances multilatérales auxquelles nous appartenons, dont le Commonwealth, la Francophonie et l'ONU. Depuis le Sommet de Kananaskis, en 2002, les questions africaines occupent une place importante à l'ordre du jour du G8. Les Affaires étrangères contribuent au Plan d'action pour l'Afrique adopté et lancé par le G8 à Kananaskis, en appui au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, et un haut fonctionnaire sert de représentant personnel du premier ministre auprès du G8 pour ces questions. Par ces moyens et d'autres, y compris une collaboration avec des éclaireurs régionaux comme l'Afrique du Sud, les Affaires étrangères chercheront à appliquer avec les Africains un nouveau multilatéralisme plus souple et plus efficace afin d'atteindre des objectifs communs.

Le Canada prend très au sérieux sa responsabilité de prévenir des catastrophes humanitaires en Afrique et d'affronter leurs conséquences quand elles s'abattent sur le continent. Du Congo (au début des années 1960) à l'Éthiopie et à l'Érythrée (2000–2002), bon nombre des déploiements les plus importants de soldats de la paix canadiens ont eu lieu en Afrique subsaharienne. Le Canada continue de diriger les efforts déployés à l'ONU autour de l'initiative sur la responsabilité de protéger, afin de renforcer les normes et de donner des directives claires en ce qui concerne les interventions internationales motivées par des raisons humanitaires, question manifestement importante pour l'Afrique. Dans le contexte du G8, le Canada est favorable au

L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE EN BREF

45 pays

Population – 733 millions d'habitants (11 % de la population mondiale)

PIB – 600 milliards de dollars (à peu près la moitié du PIB du Canada, ou 1 % du PIB mondial)

Immigration – À peine moins de 4 % des immigrants canadiens viennent de cette région (principaux pays d'origine : Somalie, Afrique du Sud)

Santé – 27 millions de personnes vivent avec le VIH/sida (environ 4 % de la population de la région); 7 personnes sur 10 infectées par le VIH/sida dans le monde vivent en Afrique

renforcement des capacités d'organisations régionales telles que l'Union africaine (UA) de mener des opérations de paix. À cet égard, nous avons promis 20 millions de dollars en aide aux efforts de l'UA dans le Darfour. Le nouveau Fonds pour la paix et la sécurité dans le monde permettra aux Affaires étrangères de jouer un rôle plus important et plus efficace dans la direction des interventions civiles en cas de conflit.

En ce qui concerne les récentes élections au Zimbabwe, le Canada – comme de nombreux autres pays – estime qu'elles ne se sont pas déroulées dans des conditions propices à l'expression libre et équitable de la volonté des Zimbabwéens. Malgré quelques améliorations, les résultats sont faussés par le climat de peur et d'intimidation qui régnait, alimenté par des violations générales des droits de la personne. Le Canada continuera d'encourager les réformes démocratiques dans toute la région, en utilisant le Fonds canadien pour l'Afrique, qui est doté de 500 millions de dollars. Ce faisant, le Canada collaborera avec des pays clés, comme l'Afrique du Sud – qui représente à elle seule 40 % du PIB de l'Afrique subsaharienne –, afin de mieux réaliser nos objectifs communs dans la région. En outre, le Corps canadien permettra aux Canadiens d'aider concrètement à renforcer la gouvernance et la protection des droits de la personne en Afrique.

Les Affaires étrangères adoptent une nouvelle approche pour représenter les intérêts canadiens à l'étranger. Les questions nationales et internationales étant de plus en plus étroitement liées, bien des ministères fédéraux, mais aussi d'autres paliers de gouvernement, sont des acteurs du programme international du Canada. La réalisation de nos objectifs internationaux passe par une participation active du monde des affaires et de la société civile, car les Canadiens eux-mêmes sont des acteurs de la vie internationale. Cette large participation internationale ajoute à l'influence générale du Canada dans le monde.

Cependant, cette participation soulève une double question pour les Affaires étrangères à savoir, comment mieux soutenir les intérêts divers de ces nombreux acteurs nouveaux tout en créant une cohérence dans la politique internationale entre tous les paliers de gouvernement. Notre « nouvelle diplomatie » tient compte du fait que les objectifs nationaux et internationaux sont de plus en plus inextricablement liés et que leur réalisation passe par des réseaux complexes et un leadership ciblé au Canada et à l'étranger.

PORTRAIT INSTANTANÉ DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES AUJOURD'HUI

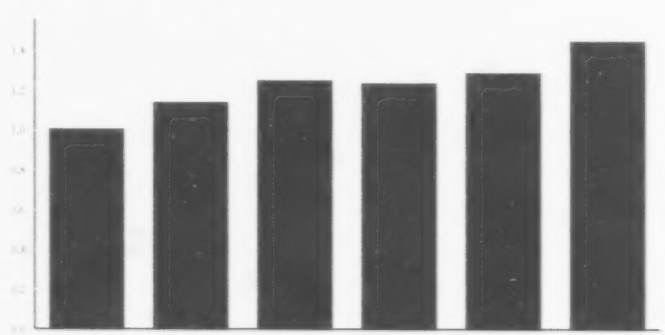
Les Affaires étrangères sont une institution hautement professionnelle, présente dans le monde entier, avec des missions bilatérales, des consulats et des bureaux satellites dans 113 pays, huit missions multilatérales, environ 6 000 employés et un budget annuel de 1,7 milliard de dollars, dont près de 1 milliard dépensés à l'étranger et 500 millions versés en quotes-parts à des organisations multilatérales. Les diplomates des Affaires étrangères influent activement sur les développements internationaux, conformément aux intérêts et aux valeurs du Canada. Les Affaires étrangères administrent 2 267 traités internationaux. De plus, elles offrent des services de qualité aux Canadiens, y compris, en 2004, en délivrant 2,5 millions de passeports au Canada et en prêtant assistance à des Canadiens à l'étranger dans 62 000 cas relevant des affaires consulaires.

Cependant, une attention doit être accordée à des domaines clés pour que les Affaires étrangères soient en mesure de relever les défis changeants dont il est question tout au long du présent document.

Tout d'abord, en raison de réductions des dépenses, l'administration centrale des Affaires étrangères a pris une ampleur disproportionnée. Alors que la moyenne dans les pays du G8 est d'environ 50 % des employés des Affaires étrangères en poste à l'étranger normalement, cette proportion ne dépasse pas 25 % dans le cas du Canada. Résultat, les ressources à l'étranger sont utilisées à l'extrême, dans des régions où nous avons de plus en plus d'intérêts en matière d'économie, de politique et de sécurité. Autrement dit, notre atout le plus précieux s'amenuise, et il s'agit des réseaux extérieurs qui influent sur les développements en notre faveur et nous fournissent le genre d'information privilégiée qui permet au Canada de prévoir les événements internationaux et d'en infléchir le cours.

D'autres ministères sont aujourd'hui plus actifs à l'étranger, reflet de l'incidence de ce qui se passe dans le monde sur le programme national dont ils sont chargés.

Croissance de la demande en services consulaires
(en millions de cas)



Actuellement, les missions du Canada à l'étranger accueillent des représentants de 15 ministères, 6 organismes publics et 3 provinces. Au total, seuls 23 % des 1 600 fonctionnaires canadiens travaillant dans des missions à l'étranger sont des agents des Affaires étrangères. Il est donc urgent de faire en sorte que le Canada s'exprime d'une seule voix à l'échelle internationale.

La capacité des Affaires étrangères à élaborer des politiques doit elle aussi être reconstruite. Le leadership en matière de politique étrangère est essentiel pour assurer la cohésion de l'activité internationale du gouvernement tout entier, pour anticiper les changements et proposer des solutions novatrices aux nombreux défis auxquels nous faisons face.

Il y a aussi un besoin aigu de compétences correspondant à la nouvelle situation internationale, y compris la connaissance de troisièmes langues difficiles, comme l'arabe et le mandarin. En comparaison, l'Australie dépense plus de trois fois plus que le Canada par agent pour la formation linguistique et la Nouvelle-Zélande, près de neuf fois plus.

Les Canadiens devenant plus actifs à l'échelle internationale, les Affaires étrangères doivent soutenir leurs services consulaires, notamment pour faire face à des tragédies comme celle du tsunami en Asie, ainsi qu'à la réalité des activités de Canadiens dans des régions dangereuses. Les services de passeport doivent être améliorés à la fois pour être plus efficaces et pour garantir le maintien d'une stricte sécurité.

Initiative particulière

- Face à ces défis, les Affaires étrangères mettront en œuvre un plan de renouvellement et de transformation comprenant un mandat renouvelé, une capacité d'élaboration de politiques reconstruite et la possibilité d'assurer la cohérence pangouvernementale de la politique étrangère, une présence mondiale renforcée, des changements structurels, un coffret d'outils ministériel amélioré et un meilleur service aux Canadiens, en particulier un appui consulaire en temps voulu.

CHANGER LE MODE D'EXERCICE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Notre défi consistera à traduire à la fois l'évolution des impératifs internationaux et la nécessité de préciser le rôle des relations internationales au sein du gouvernement en général, étant donné les liens sans cesse plus étroits qui se tissent entre les dossiers assujettis aux politiques intérieure et étrangère. Cela clarifiera le rôle des Affaires étrangères, qui sont chargées :

- d'interpréter les tendances et événements internationaux pour le gouvernement et pour les Canadiens, en reconnaissant l'importance croissante de la mondialisation;
- de formuler une politique internationale canadienne distincte;
- d'intégrer le programme international du Canada et sa représentation à l'étranger;
- de défendre au premier chef les valeurs et les intérêts du Canada à l'étranger;
- de fournir aux Canadiens de meilleurs services en matière d'affaires consulaires et de délivrance de passeports;
- d'assurer l'intendance des fonds publics et la prestation de services communs à l'étranger, au nom de tous les ministères.

RECONSTRUIRE LA CAPACITÉ D'ÉLABORATION DE POLITIQUES ET PROMOUVOIR LA COHÉRENCE

Les Affaires étrangères assureront un leadership à l'échelle gouvernementale à propos des questions internationales, au Canada et à l'étranger. Pour cela, les Affaires étrangères dirigeront à la fois la formulation de la politique internationale globale du Canada et l'élaboration interministérielle de stratégies pangouvernementales qui fixeront des jalons annuels par rapport aux priorités définies dans l'énoncé de politique internationale. Dans le cas des stratégies axées sur les différents pays, par exemple, le leadership des Affaires étrangères permettra de réunir des ressources

LA DIPLOMATIE PUBLIQUE

La diplomatie moderne est de plus en plus une diplomatie publique. On entend par diplomatie publique le fait de parler d'une voix cohérente et influente à tous ceux qui ont de l'influence dans une société, et pas seulement au gouvernement. La crédibilité et l'influence du Canada à l'étranger reposeront non seulement sur l'action gouvernementale, mais aussi sur les Canadiens eux-mêmes – artistes, enseignants, étudiants, voyageurs, chercheurs, spécialistes et jeunes – en contact avec des gens à l'étranger. La diplomatie publique comprend des événements culturels, des conférences, des salons professionnels, les voyages des jeunes, les étudiants étrangers au Canada, les études canadiennes à l'étranger et les visites de guides d'opinion. Tout cela cultive des relations, un dialogue et une entente durables avec l'étranger, sous-tend la défense de nos intérêts et accroît notre influence.

La diplomatie publique est également essentielle pour réaliser les objectifs de notre politique étrangère. En persuadant autrui de la valeur de nos propositions et de nos stratégies, ou en engageant un dialogue interculturel, nous pouvons beaucoup avancer dans la réalisation d'objectifs communs importants pour les Canadiens.

pangouvernementales afin de créer un message canadien concerté et un programme ciblé. Cela se fera conjointement avec des organismes indépendants présents sur place, avec les provinces et les villes, et avec des ONG, des entreprises et la société civile canadiennes. Pour jouer son rôle prépondérant, les Affaires étrangères bénéficieront d'une capacité accrue en matière d'élaboration de politiques, à l'administration centrale et à l'étranger.

Nous renforcerons notre capacité d'élaboration de politiques afin de tenir compte tant de la complexité accrue des relations internationales du Canada que de la nécessité de travailler en plus étroite collaboration avec d'autres secteurs du gouvernement, y compris avec ceux qui possèdent des compétences internationales spécialisées. Une capacité de planification des politiques renforcée permettra de mieux prévoir et d'assurer un leadership pangouvernemental en la matière. Elle permettra aussi de définir de manière plus approfondie des options de politique étrangère à l'intention du gouvernement. Enfin, elle conférera une influence internationale élargie grâce à des contacts plus étroits avec le milieu des décideurs dans les pays qui sont essentiels à nos intérêts.

Si la situation internationale est de plus en plus complexe, en revanche, le droit international ainsi que les organisations et la diplomatie internationales continuent de reposer sur les relations entre États. La bonne coordination des relations internationales revêt une importance particulière pour les États fédéraux, en raison de la présence internationale croissante des gouvernements infranationaux. Pour le Canada, comme pour les autres pays, la politique étrangère et la gestion des relations bilatérales supposent que nous nous exprimions et que nous agissions d'une seule et même voix sur la scène internationale.

Le gouvernement continuera donc d'exercer son leadership afin de s'acquitter de la responsabilité constitutionnelle qui est la sienne de gérer la politique et les relations étrangères du Canada. À cette fin, il renforcera encore la coopération intergouvernementale en matière de relations internationales, coopération solidement mise en place au fil de décennies. Vu le nombre grandissant d'ententes et de négociations internationales concernant des domaines de compétence exclusive ou partagée avec les provinces, le Canada a défini des procédures de consultation nationale relatives aux traités et des processus de négociation qui lui permettent de s'assurer qu'il représente bien les intérêts canadiens de toutes les régions et de tous les secteurs. En outre, lorsque la pratique internationale le permet, des représentants des provinces et des territoires sont souvent invités à faire partie des délégations canadiennes qui participent aux réunions d'organisations internationales dont les débats portent sur un thème de compétence provinciale ou partagée.

Il arrive que les chefs de délégations canadiennes invitent des représentants des provinces et des territoires à présenter des aspects de la position du Canada lors de conférences internationales. Qu'il s'agisse de questions concernant les pêches, la diversité culturelle ou les droits de la personne, entre autres, la position du Canada est renforcée par la participation, la collaboration et les compétences des représentants des provinces et des

territoires présents dans les délégations canadiennes. Le nombre d'ententes intergouvernementales conclues par les deux paliers de gouvernement dans des domaines tels que l'éducation, la francophonie et l'immigration est une autre illustration du fédéralisme évolutif et souple du Canada. Ces ententes répondent aux besoins et aux intérêts des différentes régions du Canada, tout en respectant la nécessité de s'exprimer d'une voix cohérente à l'étranger.

Pour que le Canada reste efficace à l'étranger, ce partenariat coordonné entre les deux paliers de gouvernement doit se poursuivre, et il faut continuer de faire preuve d'unité sur le plan des objectifs et de l'action. En coopération avec d'autres ministères, les Affaires étrangères entendent donc travailler en collaboration plus étroite avec les provinces et les territoires afin de renforcer – dans la mesure du possible et si nécessaire – les mécanismes intergouvernementaux actuels relatifs à la notification, à l'échange de renseignements, aux consultations et à la participation. Cette volonté s'exprimera tout particulièrement dans une collaboration renforcée avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour la défense des intérêts canadiens aux États-Unis, en utilisant notamment le nouveau secrétariat ouvert à notre ambassade à Washington.

Étant donné le nombre de ministères et d'organismes publics représentés dans nos missions à l'étranger, et l'éventail croissant des autres intérêts et acteurs canadiens actifs à l'échelle internationale, nous veillerons à habiliter nos ambassadeurs et autres chefs de mission à coordonner les actions du Canada et à être la voix officielle du Canada faisant autorité dans le pays et dans les instances multilatérales. Ils seront aussi chargés de l'application des nouvelles stratégies pangouvernementales élaborées pour les différents pays et régions, et ils joueront un rôle élargi dans la communication des messages du Canada à l'échelle nationale et internationale, avec l'appui d'un programme de diplomatie publique renforcé.

Afin de s'assurer que les Affaires étrangères disposent en temps opportun des compétences voulues, les nominations à des postes supérieurs seront ouvertes à des employés d'autres ministères et à des Canadiens qualifiés n'appartenant pas au secteur public.

PRÉSENCE MONDIALE RENFORCÉE

Les Affaires étrangères veilleront aussi à ce que leur présence dans le monde soit rééquilibrée par rapport aux priorités formulées dans l'énoncé de politique internationale, ce qui supposera de :

- reconfigurer notre réseau de missions, afin de renforcer notre présence dans les régions où nos intérêts vont croissant (comme l'Asie et le Moyen-Orient), en partenariat avec les autres ministères présents à l'étranger;
- prendre des mesures pour corriger le déséquilibre entre le nombre d'agents en poste à Ottawa et dans les missions à l'étranger. Le budget de 2005 affecte à cette fin 42 millions de dollars aux Affaires étrangères sur les cinq prochaines années, afin que le gouvernement dispose d'une présence suffisante à l'étranger pour défendre les intérêts canadiens et pour bien informer les responsables du processus décisionnel au Canada;
- mettre davantage l'accent sur la formation aux troisièmes langues difficiles, afin que nos agents soient mieux outillés dans le nouveau contexte international;
- veiller à la sécurité de nos employés, de nos ambassades et de nos missions dans le monde d'après les attentats du 11 septembre 2001. Le budget de 2005 affecte 59 millions de dollars à la réalisation de cet objectif.

CHANGEMENTS STRUCTURELS ET COFFRET D'OUTILS AMÉLIORÉ

Les Affaires étrangères, qui sont en pleine restructuration, renforcent leur capacité de programme afin de tenir compte des conclusions de l'énoncé de politique internationale. Nous voulons nous assurer que nous aurons les outils nécessaires pour assurer la cohérence et l'efficacité de la politique étrangère à l'échelle pangouvernementale et une représentation efficace à l'étranger. Nous voulons également nous assurer d'instaurer un climat d'affaires propice au pays tout en maintenant de bonnes relations économiques internationales et en offrant aux entreprises canadiennes

les services dont elles ont besoin. À cette fin, le gouvernement établira un processus consultatif pour examiner les moyens les meilleurs pour y parvenir à la lumière des questions soulevées au Parlement et par les parties intéressées. Les changements seront surtout visibles dans les nouvelles directions générales, décrites ci-dessous, et leurs priorités respectives :

- Amérique du Nord, qui reflétera l'importance de cette région pour le Canada et la nécessité d'une approche canadienne plus coordonnée, notamment en ce qui concerne les États-Unis;
- sécurité internationale, avec une attention accrue portée à des questions telles que les États en déroute, la lutte antiterroriste et la prolifération des armes de destruction massive;
- questions mondiales, qui insistera sur le nouveau multilatéralisme et une capacité renforcée en matière d'élaboration de politiques économiques et sociales internationales;
- relations bilatérales, qui visera à permettre aux Affaires étrangères de déplacer plus facilement des ressources entre les pays et les régions, afin de tenir compte de l'évolution des priorités, et à assurer un leadership ministériel dans la promotion d'approches « pancanadiennes » à l'étranger;
- politique stratégique et diplomatie publique, axées sur la nécessité d'une profondeur et d'une cohésion accrues sur le plan des politiques, et sur une grande capacité de faire passer les messages du Canada.

Nous réinvestirons aussi dans notre capacité en matière de diplomatie publique et nous lui donnerons une place centrale dans notre travail, ce qui aidera les Canadiens à se faire connaître à l'étranger par les arts et la culture, l'accès à l'information (y compris les sites Web et les ressources documentaires), les visites de journalistes, les expositions et autres manifestations internationales, ainsi que la mobilité des jeunes et la connectivité.

De plus, nous utiliserons la diplomatie publique dans le cadre de campagnes ciblées destinées à défendre les valeurs et les intérêts canadiens. Nous moderniserons également l'image du Canada à l'étranger, en coopération avec les Canadiens. Ainsi, non seulement le secteur des arts et de la culture est-il important en lui-même sur le plan économique (il représente 38 milliards de dollars pour notre économie et exporte pour près de 5 milliards de dollars par an), mais il joue aussi un rôle particulier pour ce qui est d'intéresser les autres à notre point de vue et d'ouvrir des portes aux Canadiens dans d'autres secteurs.

Dans le cadre de leurs efforts de diplomatie publique et en partenariat avec les provinces, les Affaires étrangères insisteront aussi sur l'importance de stratégies internationales en matière d'éducation. Nous veillerons également à ce que nos collèges et universités fassent partie de réseaux internationaux, y compris dans les pays en développement, et à ce que le Canada fasse davantage pour attirer des étudiants étrangers et pour donner plus d'occasions à nos étudiants d'acquérir une expérience internationale dans leurs études.

DE MEILLEURS SERVICES POUR LES CANADIENS

Les Canadiens jouant un rôle croissant à l'échelle internationale, y compris dans des régions instables, il est de plus en plus nécessaire pour eux de pouvoir accéder à des services, y compris à une aide consulaire rapide et efficace.

Le passeport canadien est considéré et respecté. Pour maintenir et renforcer cette réputation, et faire en sorte que les gouvernements étrangers reconnaissent des normes de traitement reconnues à l'échelle internationale et les appliquent à ce document précieux, le gouvernement continuera d'investir dans son système de passeport. Grâce à de nouvelles caractéristiques de sécurité, le passeport canadien restera parmi les plus sûrs et les plus perfectionnés du monde.

Il est important que les Canadiens comprennent qu'il leur incombe au premier chef de veiller à prendre toutes les précautions nécessaires quand ils voyagent à l'étranger. La Direction générale des affaires consulaires, qui a revu dernièrement ses politiques de renseignements aux voyageurs, utilise des systèmes de communication électronique dernier cri afin que les voyageurs éventuels disposent en temps opportun des renseignements les plus utiles possibles, présentés de

manière conforme aux terminologies et aux sources d'autres pays et organisations de voyage. Nous créerons une commission consultative consulaire, qui comprendra des participants non gouvernementaux et examinera les renseignements et questions qui ont une incidence sur les services consulaires. Les Affaires étrangères entendent faire en sorte que les Canadiens puissent voyager en sachant que le gouvernement sera là pour les aider en leur offrant, en temps opportun, les services consulaires voulus dans les situations d'urgence et qu'il traitera dans leur intérêt avec les autorités étrangères, dans toute la mesure du possible dans la foulée des accords bilatéraux et du droit international.

Enfin, en pleine ère de l'information, il est important également que les Canadiens aient amplement accès à l'information sur ce que le gouvernement peut faire pour les aider directement quand ils voyagent, font des affaires ou étudient à l'étranger. Les Affaires étrangères prennent constamment des mesures pour améliorer le service offert depuis un certain temps 24 heures sur 24 et sept jours sur sept, pour que les voyageurs puissent les informer facilement de leurs problèmes, où qu'ils se trouvent dans le monde, et bénéficier aussitôt de conseils.

CONCLUSION

Ce qui précède présente en deux volets un plan d'action pour les Affaires étrangères. Autrement dit, ce document précise les priorités stratégiques de notre nouvelle diplomatie et décrit les capacités et les outils nécessaires pour y donner suite dans le monde d'aujourd'hui où tout va vite. Ces priorités expriment l'identité internationale du Canada, identité qui elle-même évolue à mesure que notre pays change et grandit.

Cette identité internationale est à l'image de nos intérêts et de nos valeurs en tant que peuple. Un monde pacifique et prospère, qui respecte les droits de la personne et défend la démocratie, sert notre intérêt, et il reflète des valeurs largement partagées. De fait, il s'agit là des principes qui caractérisent notre tissu social et notre société, comme c'est le cas dans la plupart des sociétés occidentales. Nous possédons, cependant, un atout qui nous permet de jouer un rôle particulier dans le monde, à savoir notre profond respect de la diversité. Et cet atout est de plus en plus précieux dans notre monde qui devient un véritable village planétaire.

Nos atouts, fruits de notre histoire unique et caractéristiques de notre nation, font que nous adoptons une approche pratique pour surmonter les différends et trouver un moyen terme. Telle est l'essence de la diplomatie canadienne : une approche pragmatique qui vise à trouver des solutions consensuelles à certaines des questions les plus difficiles et les plus pressantes du jour.